

## EL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA





**ALLAN R. BREWER-CARIAS**

Director del Instituto de Derecho Público  
Universidad Central de Venezuela

**Colección Estudios Administrativos**

**No. 2**

**Editorial Jurídica Venezolana**

**Caracas/1984**

© by Allan R. Brewer-Carías  
Editorial Jurídica Venezolana  
Apartado 17598  
Parque Central-Caracas 1015-A  
Venezuela  
Teléfono: 572.51.08

## NOTA EXPLICATIVA

*Como ha sucedido en otras materias de nuestro derecho y administración públicas, quizás no era yo el llamado a escribir este trabajo sistemático sobre el régimen municipal en Venezuela, tal y como se lo regula en el ordenamiento constitucional y legal vigente, particularmente contenido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978. Sin embargo, como en otras ocasiones, diversas circunstancias me han llevado a asumir esta labor, que debieron haber realizado nuestros municipalistas.*

*La motivación inicial de este libro está en la preparación de los temas respectivos de mis cursos de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho, y de Fundamentos de la Administración Pública y Organización Administrativa en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Con tal motivo, en mi trabajo en el Instituto de Derecho Público en los últimos años, dediqué alguna parte de mi labor de investigación a preparar notas y materiales sobre el tema municipal y al análisis de la Ley de 1978, que desde el mismo momento en el cual fue publicada, he criticado abiertamente. Incluso, el propio análisis de la Ley Orgánica lo iniciamos con la organización y celebración del Seminario sobre el Régimen Municipal que se desarrolló en cooperación con el Ateneo de Caracas en 1979, y que tuve el privilegio de dirigir.*

*A partir de esa fecha, en los últimos años el tema ha sido, además, motivo de debates en la opinión pública y los vientos de reforma no han cesado de soplar. Particularmente he intervenido en el debate, y en diversas ocasiones, he formulado planteamientos y elaborado documentos sobre el tema de la crisis del municipalismo, la participación política a nivel local y la reforma de las instituciones municipales. Por todo ello, resultaba indispensable analizar a fondo la estructura formal de la Ley vigente y las posibilidades reales de su aplicación, incluso para poder proponer medidas de reforma.*

*En 1983 se desarrollaron tres eventos internacionales que por mi parte contribuyeron a que concretara el proyecto de elaborar este trabajo: primero el Curso Iberoamericano de Derecho Municipal celebrado en abril, en Granada, organizado por el Instituto de Estudios de*

*Administración Local, de Madrid; segundo, el Congreso Iberoamericano de Derecho Municipal organizado por el mismo Instituto en junio, en Madrid, y tercero, el Curso Internacional de Derecho Municipal organizado por el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario en julio, en Bogotá, en los cuales me correspondió exponer el sistema venezolano.*

*Además, en ese mismo año tuve a mi cargo un curso monográfico en el Curso de Especialización en Derecho Administrativo que se dicta en el Centro de Estudios de Postgrado de nuestra Facultad, dedicado al tema de la Reforma del Estado, en el cual me referí particularmente a la reforma del Régimen Local.*

*La preparación de las exposiciones de aquellos eventos internacionales y del referido curso, y la elaboración posterior de la contribución venezolana a la obra colectiva que prepara el Instituto de Estudios de Administración Local sobre el Derecho y la Administración Municipal en Iberoamérica, constituyen el origen inmediato de este estudio.*

*No debo dejar de mencionar que en la elaboración del primer esquema para el análisis sistemático de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, que luego sirvió, en buena parte, para la redacción de algunos capítulos de este trabajo, colaboró conmigo, durante el corto período de tiempo que se desempeñó como Investigadora en la Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración en el Instituto de Derecho Público, Beatriz, mi esposa. Mi agradecimiento a ella, por esta colaboración con mi trabajo, además de la cotidiana de soporte, con la seguridad de que sentirá satisfacción personal al ver que el trabajo realizado hace algunos años, rinde ahora sus frutos.*

*Este libro aparece publicado en el momento preciso en el cual se inicia en las Cámaras Legislativas el proceso de discusión de la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la redacción de uno de cuyos Proyectos de ley he colaborado con base en las ideas aquí expuestas. Acójense o no las mismas de inmediato, he querido dejar testimonio escrito de todo el bagaje que las fundamentó, y de su justificación, confiados también en que en algún momento futuro rendirán sus frutos. A tal efecto, completan el texto del libro algunos datos informativos sobre la división política territorial del país y la población distribuida a nivel local, la información bibliográfica disponible sobre el tema, así como el texto de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que se relacionan directamente con el Régimen Municipal, incluso las reformas parciales de marzo de 1984.*

*Caurimare, marzo de 1984.*

## CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
NOTA EXPLICATIVA .....	5
I. Introducción general .....	9
II. Las materias de la competencia municipal .....	31
III. El régimen de gobierno y administración municipal .....	65
IV. El régimen hacendístico de los Municipios .....	97
V. El sistema administrativo de los Municipios .....	131
VI. La participación política en el régimen municipal .....	145
VII. Peculiaridades del contencioso-administrativo municipal .....	159
VIII. Algunos aspectos de la crisis del municipalismo .....	167
IX. Bases para la reforma del régimen municipal .....	199
X. El régimen municipal en el Distrito Federal .....	219
XI. Apéndice informativo sobre el régimen municipal .....	265
XII. División político-territorial de Venezuela .....	275
XIII. Bibliografía .....	301
XIV. Anexos legislativos .....	319
INDICE GENERAL .....	411



**I**

**INTRODUCCION GENERAL**



## 1. *El Municipio en la organización del Estado*

### A. *Venezuela como Estado Federal*

La República de Venezuela es un Estado Federal, peculiar, como en realidad lo son todos los Estados federales, ya que ni hay una federación perfecta, ni existe un tipo único de federación. En este sentido, la Constitución venezolana de 1961 prescribe que "Venezuela es un Estado Federal en los términos que establece esta Constitución" (art. 2º). La Federación venezolana, por tanto, responde a los propios términos previstos en el texto fundamental, contradictorios hasta cierto punto, pues si se analiza toda la estructura constitucional del Estado, resulta que en realidad se trata de un Estado centralizado.

La Constitución regula así, una federación centralizada, y ello sin duda, se configura como una contradicción *in terminis*, porque toda federación debería responder a un esquema de descentralización política. Esta situación, por supuesto, es producto de una larga evolución, a través de la cual, la forma federal siempre ha estado a la base de las instituciones estatales venezolanas.

La Constitución de 1811 estructuró una confederación, pues era la figura constitucional de la cual se disponía en ese momento histórico, para integrar políticamente a las Provincias de la Capitanía General de Venezuela al momento de la Independencia. Por su parte, la Constitución de 1830, la primera que se dictó después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, es una Constitución que se denominó Centro-Federal, y fue producto de un pacto de las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas que actuaron en nuestros países, sobre todo en el siglo pasado. Al amparo de esta Constitución se comenzó a desarrollar un poder central importante, hasta el punto de que la Constitución de 1857, puede considerarse como la primera reacción centralista contra la federación, y pretendió sustituirla con una institución que se ha considerado como un fenómeno peculiar en América Latina, el llamado Poder Municipal. Esta Constitución es de las pocas de América Latina que utiliza ese término, Poder Municipal, con el cual se buscó la eliminación de las Provincias.

Esta reacción centralista contra la federación condujo, sin duda, al calor de otros problemas sociales, a las guerras federales, pues al año siguiente (1858) se volvió a cambiar la Constitución, con un mayor acento federalista. Las guerras federales culminaron en 1863, con el establecimiento, ya definitivo, de un Estado con todo el esquema formal de un Estado federal, que luego se ha venido desarrollando con tendencias centralistas, hasta el esquema peculiar que destacábamos en la Constitución de 1961, de una federación "en los términos que la Constitución consagra".

En toda la evolución política de Venezuela puede decirse que hay una constante, y esa es la lucha permanente, más acentuada en el siglo pasado que durante el presente siglo, entre centralismo y federalismo, entre disgregación e integración, entre las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas, que ha conducido a la figura actual, de una federación centralista, contradictoria, porque lo que es formalmente federal resulta en el texto mismo de la Constitución, con instituciones centralistas.

#### B. *El sistema de distribución vertical del poder*

En todo caso, aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela está montada sobre un sistema de distribución vertical del poder, es decir, sobre un sistema de descentralización político-territorial del Poder Público en tres niveles: nacional, estatal y municipal.

##### a. *El Poder Público Nacional*

El Poder Público en el nivel nacional, que inclusive ya no se llama "federal", como sucedió hasta 1953, sino que se llama simplemente Poder Nacional, corresponde a una persona jurídica territorial que es la República, así denominada en la Constitución. En el texto fundamental, el término "República" tiene dos connotaciones: una, la "República de Venezuela" como Estado en su globalidad, titular del Poder Público; otra, en el ángulo de la distribución vertical del poder, la "República" a secas, como la persona jurídico-pública territorial nacional.

##### b. *El Poder Público de los Estados (Estadal)*

Existe un segundo nivel de distribución del Poder Público que es el nivel estatal, conformado por veinte Estados, un Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales, que conforman la Federación. Los Estados están configurados como personas jurídico-públicas en pie de igualdad política, con autonomía; aun cuando por el proceso centralizador señalado se haya producido un vaciamiento

progresivo de competencias propias en este segundo nivel, en beneficio del nivel nacional.

En Venezuela los Estados son, sin duda, autónomos y con una gran autonomía propia de un sistema federal; sin embargo, esa autonomía es inútil e inocua, porque le hemos venido quitando la materia (competencias) sobre las cuales desarrollarse. Incluso, Venezuela conserva dentro de los sistemas federales, el esquema clásico de distribución de competencias según el cual, las competencias residuales están en el segundo nivel, el nivel estatal, pues las competencias nacionales (primer nivel) y las competencias municipales, en el tercer nivel, deben ser de carácter expreso. Por tanto, todo lo que no se asigne al Poder Nacional y al Poder Municipal, corresponde al Poder Estatal, es decir, a los Estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales y municipales que, como residuo, ha quedado muy poco. Debido a esto, los Estados tienen una competencia residual, materialmente sin residuo efectivo, por lo que progresivamente se han venido configurando como instituciones político territoriales sin competencias reales.

Esto ha conducido a la situación actual de que además de no tener mayores competencias precisas, a pesar de los esfuerzos que se hacen ahora por encontrar y definir las, los Estados dependen totalmente desde el punto de vista financiero del Poder Nacional, a través de una partida del Presupuesto Nacional, que se denomina "Situado Constitucional", equivalente al 15 por ciento de los ingresos ordinarios y que se reparte entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales. Hasta cierto punto es un mecanismo de devolución a los Estados de ingresos tributarios que antes tenían. Así, a través del Situado Constitucional, se redistribuye parte de los impuestos nacionales, hacia su fuente originaria que eran los Estados.

### *c. El Poder Público Municipal*

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estatal, es el nivel municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del Poder Público, por lo que hasta cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquel esquema que algunos han considerado imperfecto y a veces vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del Poder Municipal. Lo cierto es que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución sigue hablando de que hay un Poder Nacional, un Poder de los Estados y un Poder Municipal.

En esta forma, el Municipio en nuestro país, es partícipe del Poder Público en este sistema de distribución vertical del poder que trae la Constitución. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado. No es solo una administración más dentro de una Administración pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una Administración pública municipal propia, que ejerce una cuota-parte del Poder Público en el sistema de distribución vertical del Poder. El Poder Municipal, en definitiva, es una de las ramas del Poder Público en el contexto del artículo 118 de la Constitución.

En todo caso, el esquema de nuestra federación centralista es un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas —la República, los Estados y los Municipios—, teniendo cada una su autonomía, precisamente establecidas en la Constitución; sus competencias, unas con más, otras con menos, y en el nivel intermedio, con competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos propios, incluso los derivados de las potestades tributarias. En esta materia, sin embargo, debe destacarse en el nivel intermedio, el proceso de vaciamiento de competencias y de atracción por el nivel nacional y el nivel municipal, de lo que otrora fueron competencias tributarias de los Estados de la Federación.

En todo caso, el Municipio, en nuestro país, se enmarca dentro de ese sistema de Federación centralizada, aun cuando sin haber sufrido los efectos del centralismo, en la forma como lo han sufrido los Estados de la Federación.

## 2. *El Municipio en la Constitución*

El Municipio es definido en la Constitución como “la unidad política, primaria y autónoma en la organización nacional” (artículo 25). En esta forma el Municipio se concibe, ante todo, como una unidad política; por ello señalábamos que se trata del nivel menor, territorialmente, del sistema de distribución vertical del poder, que participa y ejerce una rama del Poder Público en el nivel local.

El Municipio así, es parte del sistema de organización política del Estado y es además, una unidad primaria, lo cual significa que debe estar más cerca del ciudadano, como el instrumento por excelencia, de participación política.

Por otra parte, se trata de una entidad autónoma, lo que implica que en sus competencias propias no hay injerencia de los otros niveles. En esta forma es, en nuestro país, una entidad política descentralizada, que forma parte de la división político-territorial del Estado, con personalidad jurídica propia, carácter autónomo, competencias propias, y un autogobierno de base democrática.

Ahora bien, ¿cómo se caracteriza el Municipio en la Constitución? Ello se establece analizando cuatro aspectos: en primer lugar, la autonomía y lo que esto significa en la Constitución venezolana; en segundo lugar, las competencias que se atribuyen al Municipio, lo cual es importante ya que autonomía sin competencia es autonomía inútil; en tercer lugar, la organización que se le da a la institución municipal; y, en cuarto lugar, las bases del sistema de autogobierno municipal que consagra la Constitución.

#### A. *La autonomía municipal*

En cuanto al primer aspecto, la autonomía, no sólo la Constitución dice que el Municipio es "la unidad política primaria y autónoma" dentro de la organización nacional, sino que luego destina un artículo, el 39 en el cual se prescribe que la autonomía del Municipio comprende la elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

Esta enumeración, sin duda, le da a la autonomía municipal en Venezuela, una amplitud considerable que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

##### a. *Autonomía política*

En primer lugar, está la autonomía política que es la que da origen al autogobierno, y que implica la elección de sus autoridades a través de mecanismos que la Constitución exige que sean siempre de carácter democrático. Por eso, en la Constitución venezolana no se concibe el Municipio sin su autonomía, políticamente hablando, es decir, sin su carácter democrático representativo, lo que conduce a que sus autoridades o representantes, que la Ley identifica en los Concejos Municipales en número variable según la población, sean electos por votación universal, directa y secreta y, con representación proporcional de las minorías (art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

b. *Autonomía normativa*

En segundo lugar, los Municipios tienen autonomía normativa, es decir, se dictan su propio ordenamiento en las materias de su competencia. Por ello, las ordenanzas municipales, en nuestro país, tienen carácter de leyes locales y así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde hace ya cuatro décadas. Es decir, las normas que los Concejos Municipales producen, tienen carácter de ley en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal. De lo contrario no se entendería, por ejemplo, cómo mediante ellas se pueden establecer impuestos, lo cual está reservado a la ley (art. 224 de la Constitución). Esta competencia normativa, además se ejerce con entera autonomía, en el sentido de que no está sujeta a la Ley Nacional o Estatal en las materias que sean propiamente municipales y donde no haya concurrencia, y solo está sujeta al control jurisdiccional conforme lo dispone el artículo 29 de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución establece en algunos casos, materias en las cuales hay concurrencia de competencias entre los diversos niveles, y en estos casos, corresponde a la Ley Nacional establecer el ámbito que corresponde a cada nivel. Sin embargo, en las materias propias de la vida local, donde no hay concurrencia, el Municipio es enteramente autónomo y las ordenanzas son dictadas sin sujeción a la norma nacional, porque ésta no puede invadir las competencias municipales. Ha sido muy frecuente la participación de la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, tanto denunciadas por los Municipios como por el Poder Nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias o usurpación de funciones, cuando un órgano del Poder Municipal invade competencias de un órgano del Poder Nacional y viceversa. La Corte Suprema tiene una extensa jurisprudencia donde delimita las competencias en los casos de conflicto.

c. *Autonomía tributaria*

Pero además de la autonomía política y normativa, el Municipio tiene autonomía tributaria, en el sentido de que en la Constitución se prevén sus tributos propios. Por tanto, podemos señalar que así como los órganos del Poder Nacional tienen una potestad tributaria originaria, también los Municipios tienen una potestad tributaria originaria. Es la Constitución la que establece cuáles tributos son nacionales y cuáles son municipales, y éstos son desarrollados por los propios Municipios

en sus propias ordenanzas, no pudiendo el Poder Nacional intervenir en estas regulaciones tributarias locales. En esta forma, el artículo 31 del texto fundamental, por ejemplo, establece, como ingresos municipales, "las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos", los cuales son regulados con entera autonomía, en cada Municipio, en sus respectivas Ordenanzas, con las limitaciones previstas en el artículo 18 del texto fundamental. Además, la Constitución prevé la posibilidad de que pueda haber transferencia de ciertos tributos nacionales hacia el nivel municipal (art. 137).

Contrasta esta potestad tributaria originaria de los Municipios, con la situación señalada del nivel intermedio, de los Estados, donde no está directamente consagrada la competencia tributaria originaria, por el peculiar sistema de distribución de competencias en la Constitución.

#### d. *Autonomía administrativa*

Además de la autonomía política, normativa y tributaria, los Municipios tienen por supuesto, también, una autonomía administrativa. El artículo 29 de la Constitución habla de la libre gestión de las materias de su competencia lo que implica no sólo autonormación, sino también autoadministración y, por lo tanto, la posibilidad de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del Poder Nacional o del Poder Estatal.

Podríamos señalar, sin embargo, que una limitación a esta libre gestión sólo se podría deducir del sistema del Situado Constitucional, en cuanto a los ingresos del Municipio provenientes del Situado que se asignan a los Estados y que éstos, a su vez, deben transferir en un porcentaje, a los Municipios. En este caso, la Ley nacional de coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, ha establecido limitaciones a la inversión por los municipios de esta parte que reciben como ingreso del Situado Constitucional, al exigir que una parte de ello lo deben invertir coordinadamente con planes desarrollados por los Estados.

#### B. *Las competencias municipales propias de la vida local*

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

y las enumera en su artículo 30, aun cuando con carácter enunciativo lo que se evidencia de dos expresiones que se utilizan en el artículo 30. En efecto, la Constitución establece como competencia de los municipios, las *materias propias de la vida local*, y agrega además, que éstos tienen la libre gestión de los *intereses peculiares de la entidad*. La Constitución entonces, utiliza estas dos expresiones (intereses peculiares de la entidad, materias propias de la vida local) y luego, agrega, "tales como" y enumera: urbanismo, cultura, salubridad, circulación, asistencia social, abastos, turismo, institutos populares de crédito y policía municipal. Estas son materias propias de la vida local, que incumben a intereses propios de la entidad, pero que se enuncian pura y simplemente, sin carácter restrictivo. El enunciado sobre las competencias municipales, sin duda, es bastante amplio, pero ello no significa que en todos los casos, la competencia sea exclusiva del Municipio, pues, en otras partes del texto constitucional se regulan casi todas esas competencias en forma concurrente, de manera que también al Poder Nacional se le asignan ciertas competencias en materia de urbanismo (art. 136, ord. 14), transporte (art. 136, ord. 20), cultura (art. 136, ord. 24), salud (art. 136, ord. 17), policía (art. 136, ord. 5), turismo (art. 136, ord. 24) e institutos de crédito (art. 136, ord. 24). ●

En esta forma, con gran frecuencia, las competencias municipales inciden en áreas concurrentes de competencias que el Poder Nacional tiene, también en virtud de la Constitución. Esto trae como consecuencia que para determinar con precisión la competencia municipal, sea necesario que una Ley nacional delimite con claridad hasta dónde llega la competencia nacional, y hasta dónde la local, en estas áreas concurrentes.

No siempre se han dictado estas leyes, y las que se han dictado no necesariamente han sido en un todo, acordes con la Constitución, por lo que en más de una ocasión ha habido un exceso del Poder Nacional en la regulación de las competencias, por lo que también, en más de una ocasión, la Corte Suprema de Justicia ha intervenido, sobre todo anulando normas nacionales que han invadido las competencias municipales o han hecho nugatorias estas competencias, a través de una extensión excesiva de las mismas en el nivel nacional.

En el año 1978 se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal que exigía la Constitución, y a la cual nos referiremos más adelante. Sin embargo, aquí solo queremos hacer mención a un aspecto, y es el de su incidencia en el problema de las competencias municipales. En efecto, esta Ley tiene una clara tendencia centralista, como ha sido la tradición

legislativa en el país, y si bien estableció una enumeración aún más amplia de las competencias municipales, previó una restricción a ellas al señalar en el artículo 7, primer aparte, que buena parte de esas competencias, debían ejercerse en la forma como se estableciera en la legislación nacional. Hemos sostenido que esta norma es inconstitucional porque si la Constitución no establece sujeción de las competencias locales a lo previsto en las leyes nacionales, no puede una ley nacional establecer una sujeción, y si lo hace, como sucede en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dicha norma sería inconstitucional.

Además, la Ley incurre en una nacionalización de competencias locales, sobre todo en materia de servicios públicos, al establecer que cuando un servicio municipal se preste en más de una jurisdicción municipal por una sola entidad o empresa, o cuando requiera instalaciones en más de una jurisdicción municipal, se considera que la competencia respecto de dicho servicio es nacional (art. 7, último aparte): Esto, en nuestro criterio, es también inconstitucional, porque no hay en la Constitución previsión alguna para que se nacionalice un servicio municipal, por el hecho de que lo preste, por ejemplo, una empresa pública en más de una jurisdicción municipal.

En todo caso, lo que debemos aquí destacar es que frente a una enumeración constitucional muy amplia de la competencia municipal, la concurrencia que la misma Constitución establece, exige que se dicten una serie de leyes, para deslindar esas competencias. No siempre éstas se han dictado, con lo cual hay una zona fronteriza que origina conflictos. Sin embargo, frente a esta situación, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lejos de dilucidar los ámbitos de competencia y reforzar al Municipio, lo que ha hecho es limitarlo, nacionalizando algunas de las competencias locales y limitando el ejercicio de otras, lesionando la autonomía municipal.

### *C. La organización municipal*

#### *a. La ausencia de autonomía organizativa*

El tercer elemento que caracteriza al Municipio en la Constitución, está conformado por los principios de organización que el texto fundamental establece. En esta materia debemos indicar, de entrada, que en el régimen constitucional de los Municipios, si bien la autonomía municipal es política, normativa, tributaria y administrativa, sin embargo, no está prevista una autonomía organizativa.

El Municipio no es totalmente libre para organizarse a sí mismo; y al contrario, la Constitución establece (art. 26) un principio de sujeción de la organización municipal, primero, a lo que disponga la Ley Orgánica Nacional que es la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al desarrollar los principios constitucionales, y segundo, a lo que desarrollen las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados de la Federación, en materia municipal. Con ello la Constitución, en materia de organización definió con precisión una jerarquía de las fuentes: la Constitución y los principios de organización que ella establece; las leyes orgánicas nacionales que desarrollen esos principios, y las leyes de los Estados, que en cada Estado de la Federación, deben desarrollar los principios de organización municipal conforme a los cuales, los municipios de cada Estado deben organizarse.

b. *Los principios constitucionales y su inejecución*

La Constitución establece en esta forma, una serie de principios de organización de los Municipios que, sin embargo, no han sido llevados a la práctica todavía. En efecto, ante todo debe señalarse que la Constitución, luego de prever todo un Capítulo (Cap. IV del Título I) destinado al Municipio, en la Disposición Transitoria Primera dispuso que hasta tanto se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se dictó 17 años después de la sanción de la Constitución, debía seguir en vigencia el régimen y organización municipal de la Constitución anterior (1953), régimen que era el mismo que venía desde el año 1904, es decir, un régimen municipal propio de una dictadura, primero, la dictadura de Castro-Gómez a principios de siglo, y luego, la de Pérez Jiménez hasta 1958. Ese régimen prevé la existencia, no del Municipio, sino del Distrito Autónomo, que es la figura que transitoriamente aún subsiste.

En esta forma, la Constitución estableció un Municipio democrático, pero por la Disposición Transitoria Primera señaló que la estructura local iba a regirse transitoriamente por el régimen anterior a su vigencia, hasta tanto se dictara la Ley nacional. Hasta 1978, por tanto, el Municipio siguió sin existir en Venezuela, y solo existieron los Distritos Autónomos. Pero esta Ley, en materia organizativa, de nuevo estableció una Disposición Transitoria (art. 163) que permitió la supervivencia del Distrito Autónomo hasta que los Estados no modificaran su división territorial, aun cuando obligaba a que durante el primer período constitucional de su vigencia (1979-1984), los Estados de la Federación debían dictar una serie de normas, para adoptar la organización

municipal transitoria del Distrito Autónomo, a la prevista en la Constitución y en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal. Las Asambleas Legislativas salvo el caso aislado del Estado Monagas, durante el período constitucional (1979-1984) no ejecutaron realmente los principios de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que a comienzos de 1984, la República aún no contaba con Municipios, sino con los transitorios Distritos Autónomos.

### *c. El uniformismo municipal*

Por otra parte, aún en la regulación del Municipio inexistente, la Ley Orgánica Nacional, en materia de organización municipal, ha ejecutado en forma incompleta y deficiente las previsiones constitucionales, lo cual se agrava con el mencionado régimen transitorio y provisional, que ha permitido que pervivan instituciones anteriores. Por eso, cuando se analiza la organización municipal en la actualidad, nos encontramos con que está lejos de establecer, como la pauta la Constitución (art. 27), regímenes diferentes para los Municipios según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano, o su carácter rural, etc.; y al contrario, se aprecia un esquema municipal absolutamente uniforme. Por lo demás, este uniformismo realmente intolerable en la organización municipal, proviene de una tradición que se remonta a comienzos de siglo.

Por ejemplo, la Ley establece una base única de población para que existan los Municipios, de 12.000 habitantes (art. 15), que ha sido ampliamente criticada. Estimamos que nada autoriza, en la estructura territorial y de la población de Venezuela, a prescribir que el Municipio solo existe cuando exista un territorio con 12.000 habitantes y un centro poblado de 2.500 habitantes (artículo 15, ord. 1º y 3º). Al dictarse la Ley Orgánica en 1978, lamentablemente no se hicieron estudios previos poblacionales ni geográficos, serios.

Pero como se dijo, aún sobre la base de este requisito uniforme y rígido de población, el mismo aún no se ha ejecutado, y los municipios no existen; en sustitución de ellos, seguimos teniendo municipalidades ubicadas a nivel de los Distritos que son una división inmediata de los Estados de la Federación. Por tanto, aún en la transitoriedad existe la uniformidad, si bien no con esa base poblacional de 12.000 habitantes, sí dentro del esquema de división distrital de los Estados, conforme a lo cual en cada uno de esos Distritos existen municipalidades. Allí es donde está, en la actualidad, la institución municipal, e incluso, si se

aplica esa base de población, de 12.000 habitantes, a los Distritos Autónomos actuales, de los 191 que había en el país a fines de 1983, y que dan origen a las 191 municipalidades ubicadas en dichos Distritos, 24 de ellos no llegan a los 12.000 habitantes y tendrían que desaparecer como tales municipalidades.

En todo caso, este uniformismo provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tendrían el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural tendrían el mismo régimen jurídico. Por ello hemos señalado que la Ley Orgánica de Régimen Municipal resultaría realmente inaplicable en los pequeños municipios rurales y aun, en los pequeños municipios urbanos, como lo es hoy inaplicable a las municipalidades ubicadas en los Distritos Rurales o en pequeños centros poblados.

Por otra parte, no se han desarrollado los preceptos constitucionales que admiten otras entidades locales distintas al Municipio. Tanto el artículo 17, ord. 2º como el artículo 26, en efecto, habla del Municipio y demás entidades locales, y el artículo 28 habla de la agrupación de Municipios en Distritos y de las Mancomunidades. Sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo reguló los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de municipios, aun cuando la propia Constitución da pie para la agrupación forzosa de Municipios en los mal regulados Distritos Municipales. Nada de esto se ha desarrollado, y la Ley Orgánica de Régimen Municipal sigue con el uniformismo de considerar al Municipio como la sola entidad local, a pesar de las normas todavía de ejecución imperfecta, en materia de mancomunidades y Distritos Metropolitanos.

Por otra parte, el uniformismo como norma, lo encontramos también en el órgano representativo municipal. En efecto, Venezuela tiene un sistema colegiado de gobierno local. Todas las municipalidades tienen un Concejo Municipal y la única diferencia entre ellas, es el número de miembros, que varía de 7 a 17 según la población de la entidad (art. 31), pero en todos hay un solo tipo de órgano representativo, colegiado, que es este que denominamos Concejo Municipal.

Por tanto, en materia de organización municipal tenemos un régimen transitorio, primero por la Constitución, después, por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que no ha permitido una ejecución eficiente y completa de los principios constitucionales, conduciendo a un uniformismo en la estructura municipal contrario al que requiere un país democrático, como la Venezuela del momento actual.

#### D. *El autogobierno local*

El cuarto aspecto que caracteriza el régimen municipal, además de la autonomía, la competencia, y la organización, es el autogobierno local. La Constitución, por ello, regula como un signo de la autonomía, la elección de sus autoridades (art. 29, ord. 1º), agregando que la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local (art. 27).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal regula como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales (art. 30), y es ese cuerpo representativo municipal, de carácter colegiado el que es electo, y así ha sido en nuestro país desde la década de los 30, con la interrupción de los años de la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958).

Ahora bien, durante los últimos 25 años, el sistema de elección que se ha utilizado para estructurar este cuerpo colegiado, que gobierna y administra al Municipio, ha sido el sistema de representación proporcional de las minorías con el esquema quizás más absoluto, el sistema d'Hont, que permite una representación completa de las minorías (art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

En nuestro país se ha suscitado una larga discusión sobre la posibilidad de establecer el sistema de elección municipal para los concejales, e inclusive, se formularon propuestas en 1977, para consagrar, en ese nivel, las elecciones uninominales. Contra esas propuestas se argumentó que la Constitución (art. 113) establece que las elecciones deben asegurar, en todos los niveles, la representación proporcional de las minorías; y ante ello hemos contra-argumentado que conforme a la Constitución, en materia municipal, el Concejo Municipal, como cuerpo colegiado, no es una institución constitucional, ya que la Constitución no habla de Concejo Municipal, sino sólo del órgano de representación municipal, y además, que la representación proporcional solo sería un principio constitucional obligatorio si las elecciones municipales se realizan en circunscripciones plurinominales, pero por supuesto, no si éstas son uninominales. Por ello, estimamos que se podía admitir la elección uninominal, a nivel local. En todo caso, la discusión fue zanjada constitucionalmente y en marzo de 1983 se sancionó la Enmienda Constitucional N° 2, cuyo primer artículo está destinado a permitir un sistema de elección en los municipios, distinto al sistema para la elección de los diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y para los diputados y senadores al Congreso Nacional. En esta forma, en la actualidad, con-

forme a esta Enmienda Constitucional N° 2, expresamente se permite el cambio del sistema de escrutinios a nivel de elecciones locales, y la sustitución del de representación proporcional de las minorías.

En todo caso, la aplicación hasta ahora del sistema de representación proporcional en las elecciones locales, en amplias circunscripciones territoriales mediante listas bloqueadas, ha provocado una crisis de representatividad a nivel local, originada por varios factores. En primer lugar, porque la Constitución de 1961 y el pacto político que la provocó, el Pacto de Punto Fijo de 1958, suscrito por los partidos políticos más importantes una vez caída la dictadura, ha conducido a consolidar a un sistema de "Democracia de Partidos", y para ello, uno de los sistemas para hacerlo funcionar es, precisamente, la representación de partidos, a través del sistema de circunscripciones plurinominales con representación proporcional. Este, puede decirse, es el instrumento ideal para la representación de los partidos, pero no necesariamente, a nivel local, para la representación de las comunidades, de las vecindades y, en última instancia, de los ciudadanos. En segundo lugar, porque, la elección mediante el sistema de escrutinio de representación proporcional se ha realizado en amplias circunscripciones plurinominales coincidentes con el territorio de los Distritos Autónomos; y en tercer lugar, porque en ellos, la elección de los concejales se ha hecho mediante listas cerradas y bloqueadas sin posibilidad alguna de cambio o escogencia por parte del elector.

Ha sido esta crisis representativa, la que ha conducido a que se planteen, ahora, otros sistemas de elección, motivados por las ideas de reforma que se ha venido discutiendo en los últimos años.

Por otra parte, el período de estas autoridades que conforman el autogobierno local, es un período que tradicionalmente ha coincidido con el período constitucional nacional que es de cinco años. La Constitución, sin embargo, no es rígida en este sentido y permite que los períodos de gobierno de los Estados de la Federación y de los Municipios puedan ser menores de cinco años, aun cuando no menores de 2 (art. 135), con lo cual podría haber un proceso de elección a mitad de período en las entidades locales, lo cual también es otro aspecto que se está discutiendo. En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece un período, en la práctica, de cinco años (art. 173), aun cuando prevé teóricamente que habría dos períodos legales municipales: uno de tres años y otro de dos años (art. 33). Sin embargo, al establecer en una Disposición Transitoria (art. 173) que para que

ello se actualice, es necesario un acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en la práctica ha seguido siendo de cinco años.

Esta situación ha llevado a que, transcurridos 25 años de democracia y consolidado nuestro sistema democrático, se comience a plantear, tanto de adentro como de afuera de los partidos políticos, la necesidad de reformar el Régimen Municipal en Venezuela, a cuyo efecto se han venido formulando propuestas de reformas que son centro de atención y discusión en la actualidad.

### 3. *Las diversas entidades territoriales locales*

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

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

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

De conformidad con estas normas, aun cuando en forma limitada y sin haber aprovechado todas sus potencialidades, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, al establecer los principios de la organización municipal, distingue tres tipos de entidades territoriales locales: los Municipios, los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades.

#### A. *Los Municipios*

##### a. *Creación y fusión*

Los Municipios son las colectividades territoriales básicas en las cuales se divide el territorio nacional, y deben ser creados por la Asam-

blea Legislativa de cada Estado, los cuales, en su respectiva Ley de División Político-Territorial, deben determinar el territorio que corresponda a cada uno (art. 14).

En todo caso, conforme al artículo 14 de la Ley, cuando dos o más centros urbanos formen una unidad geográfica, económica y social y aun cuando podrían adquirir la categoría de Municipios si cumplen los requisitos que se indican a continuación, por disposición expresa de esta Ley, deben constituir un solo Municipio y no pueden adquirir el carácter de entidades separadas.

a'. *Requisitos*

Para la creación de un Municipio, conforme a lo expresado en el artículo 15 de la Ley Orgánica, es necesario:

1. Un territorio determinado por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo;
2. Una población mínima de 12.000 habitantes;
3. Un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de sede a las autoridades del gobierno local; y
4. La posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y de la prestación de los servicios mínimos obligatorios señalados en los artículos 9 y 10.

Además, de acuerdo a lo previsto en el artículo 102, no podrá crearse ningún Municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de 2.500 hectáreas, a cuyo efecto la Asamblea Legislativa debe hacer las gestiones necesarias.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos mencionados es obligatoria para las Asambleas Legislativas, conforme se declara expresamente en el artículo 15 de la Ley Orgánica.

En cuanto a la fusión de Municipios, el artículo 16 de la Ley Orgánica prescribe que dos o más Municipios podrán constituir uno solo, cuando dicha fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de servicios públicos.

En todo caso, la decisión para la creación, fusión o incorporación de los Municipios debe tomarse con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa, y la

misma debe entrar en vigencia en el siguiente período legal y no en el período legal en el cual es propuesta (artículos 17, 18).

Ahora bien, en los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente o de incorporación a otro, la Asamblea Legislativa debe determinar lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados, siempre que los Concejos correspondientes no hayan llegado a un acuerdo o tomado una determinación sobre lo mismo. Cuando dichos bienes comprendan terrenos ejidos, éstos deben ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división territorial (art. 20).

#### b'. *Iniciativa*

La iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o incorporación a otro corresponde conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley: a la Asamblea Legislativa; a los Concejos Municipales interesados; o a los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en un número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.

#### b. *Extinción*

Cuando un Municipio deje de llenar los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años, conforme a lo dispuesto en el artículo 20, debe adquirir el carácter de Municipio foráneo. Por ello se obliga a la Asamblea Legislativa a proceder a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado respectivo, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales. En todo caso, cuando la Asamblea Legislativa correspondiente no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deben hacer una convocatoria a sesiones extraordinarias de aquélla, para discutir acerca de la extinción del Municipio, respecto de lo cual la Asamblea Legislativa debe emitir un pronunciamiento con seis (6) meses de anticipación a la fecha fijada para las elecciones municipales.

### B. *Los Distritos Metropolitanos*

#### a. *Creación y fusión*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, además de los Municipios, ha establecido una segunda categoría de entidad municipal o ente des-

centralizado territorialmente, para atender el problema político-administrativo que plantea el desarrollo de centros urbanos que abarquen varios municipios. Por ello, el artículo 21 de la Ley establece la posibilidad de creación de Distritos Metropolitanos, en los casos en los cuales existan dos o más Municipios cuyas capitales se hayan extendido en forma tal que constituyan una unidad urbana, social y económica y que tenga más de cien mil (100.000) habitantes. La Ley establece que cuando una conurbación reúna estos requisitos, la declaratoria de creación de los Distritos Metropolitanos es obligatoria para la Asamblea Legislativa correspondiente, aun cuando la iniciativa para la creación de dichos Distritos corresponde dicha Asamblea Legislativa o a los Concejos Municipales interesados (art. 21). Hasta 1984 no existía en el país ningún Distrito metropolitano creado de acuerdo a las previsiones de la ley.

#### b. *Competencias*

La creación de un Distrito Metropolitano, por tanto no extingue los Municipios que preexistían, sino que conduce a una distribución de competencias entre el nivel metropolitano, y el nivel estrictamente local. Por ello, el artículo 22 de la Ley Orgánica en concordancia con el artículo 7, ordinales 1º, 2º, 3º, 5º, 9º y 10 precisa las competencias del nivel metropolitano, lo cual conllevaría, en caso de creación de uno de estos entes, a la pérdida de competencia en esas áreas de los Municipios que formen, en el nivel local, la conurbación. Estas competencias del Distrito Metropolitano comprende las siguientes materias, cuando las mismas no sean de carácter nacional: acueductos, cloacas y drenajes; distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción; planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional, en la forma prescrita en el artículo 7, ordinal 3º de la Ley; transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana; aseo urbano y domiciliario, y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones (artículo 7, ordinales, 1º, 2, 5º, 9º y 10 y artículo 22).

Además de estas competencias, el Distrito Metropolitano tendría también competencias concurrentes con los niveles locales, conforme a lo establecido en el artículo 22 en concordancia con los artículo 8, ordinal 1º, en las siguientes materias: contribución y cooperación con el saneamiento ambiental; servicios de policía municipal correspondientes

a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito Metropolitano (artículo 7, ord. 13 y artículo 22).

En todo caso, la Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud de los Concejos Municipales o del Distrito Metropolitano conforme al mismo artículo 22 de la Ley podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

### C. *Las Mancomunidades*

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

Los artículos 26 y 27 de la Ley Orgánica regulan ahora con precisión la materia, al establecer que las Mancomunidades son entidades con personalidad jurídica propia, formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios o Distritos Metropolitanos, o entre éstos y uno o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos. Como se trata de un convenio entre entidades territoriales, la creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada una de las entidades que concurran a su formación.

La iniciativa para el establecimiento de una Mancomunidad puede partir de dos o más Municipios, de dos o más Distritos Metropolitanos o éstos y uno o más Municipios.

Para la creación de una Mancomunidad, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley, se requiere la elaboración de un Estatuto que ha de establecer los fines para los cuales se crea, y el cual además, debe precisar los siguientes aspectos: el nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la constituyen; los fines para los cuales se crea; el tiempo de su vigencia; los aportes a que se obligan las entidades que la crean; la composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades; el tiempo de duración y el procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad; la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en re-

lación a su gestión y a sus bienes; y la determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

En todo caso, las Mancomunidades no pueden comprometer a los Municipios o Distritos Metropolitanos que las integren, más allá de los límites señalados en el Estatuto (art. 28).

#### 4. *Plan*

Nuestro propósito, en este estudio, es analizar el régimen municipal vigente en nuestro país, tal y como se ha regulado por la Ley Orgánica de 1978, tema de particular interés en virtud de los planteamientos para su reforma que se han venido formulando en los últimos años, y en particular, a partir de 1983.

Este régimen municipal en nuestro país lo analizaremos, estudiando sucesivamente, las materias de la competencia municipal; el régimen de gobierno y administración municipal; el régimen hacendístico de los Municipios; la participación política en el régimen municipal; las peculiaridades del contencioso-administrativo municipal; algunos aspectos de la crisis del municipalismo; las bases para la reforma del régimen municipal; y el régimen municipal en el Distrito Federal.

## II

# LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL



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

La autonomía municipal comprende, según se ha visto, la libre gestión en las materias de su competencia (art. 29, ord. 2º), es decir, "los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuando tenga relación . . . con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, instituciones populares de crédito, turismo y policía municipal" (art. 30). Sin embargo, a pesar de la enumeración de las materias propias de la vida local, la sola ejemplificación que la Constitución hace, convierte en completamente relativa la autonomía normativa y administrativa del Municipio sobre ellas.

En efecto, en cuanto al "urbanismo", el Poder Nacional puede establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo (art. 136, ord. 14), estando por otra parte, fuera de toda duda, la competencia del mismo en materia de desarrollo urbano, como una de las materias que ha escapado del solo ámbito local, y que por su índole y naturaleza requieren de una normativa nacional.

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

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

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

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

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

En materia de "turismo", al Poder Nacional también corresponde dictar la legislación "de turismo" (art. 136, ord. 24).

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

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

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

#### A. *Las competencias urbanísticas*

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

Esta es una competencia que tiene una larga tradición en la evolución constitucional, y que se empieza a determinar desde la Constitución de 1925. En ésta, se atribuía a la competencia local, sólo la materia de ornamentación municipal y construcción en general. Ello fue derivando hacia el urbanismo, pero sometido a las regulaciones del

Poder Nacional, hasta llegar a la Constitución de 1947, donde se establece un principio que es el que va a guiar la mentalidad de los urbanistas en Venezuela, y es que el urbanismo es una materia concurrente entre el nivel municipal y el nacional, pero sometida a una peculiaridad, que va a repetir la Constitución de 1953: que la competencia municipal en materia de urbanismo sólo podía ejercerse con sujeción a las leyes nacionales.

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

Esta competencia atribuida al "Poder Nacional", sin embargo, ha venido siendo interpretada en una forma excesivamente centralista, en perjuicio de las competencias municipales. En efecto, por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Administración Central, esa competencia, con el mismo texto que tiene el ordinal 14 del artículo 190 de la Constitución, fue asignada al Ministerio de Desarrollo Urbano, pura y simplemente, sin que hubiera mediado la sanción de una Ley Nacional de Ordenación Urbanística. La Ley Orgánica de la Administración Central, en realidad, endosó todo el enunciado del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, en forma impropia al Poder Ejecutivo y dentro de éste, al Ministerio de Desarrollo Urbano, cuando al ser una competencia que la Constitución atribuye al Poder Nacional, de acuerdo al 139, era el Poder Legislativo directamente quien debía legislar sobre esa competencia nacional. Sin embargo, el Poder Legislativo legisló, y lo que hizo fue endosar la misma competencia del ordinal 14 del artículo 136 al Poder Ejecutivo, de manera que ahora es el Poder Ejecutivo el encargado de establecer y coordinar normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, porque así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Central al asignar competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, cabría preguntarse sobre la efectividad jurídica de esta atribución de competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha determi-

nado que la Ley Orgánica de la Administración Central, no puede ser, aisladamente, una fuente de atribución de competencias; en otras palabras, que no puede haber ejercicio de la competencia por parte de un Ministerio, sólo en base a la Ley Orgánica de la Administración Central, sino que se requiere, además, una legislación sustantiva que regule la materia, y que establezca la forma de ejercerla por el Ministerio respectivo. Por tanto, en materia de urbanismo, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Central endose al Ministerio de Desarrollo Urbano, la competencia del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, no es suficiente para decir que el Ministerio de Desarrollo Urbano tiene todas las competencias en materia de urbanismo.

Al contrario, el urbanismo tiene que estar regulado en una Ley sustantiva que diga, cuál es el ámbito de la competencia nacional y municipal en la materia. Hasta ahora, las únicas leyes que se han dictado en este sentido, y que regulan algo sobre las competencias públicas en materia de urbanismo, como ley nacional, son las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y para la Ordenación del Territorio, esta última de 1983, en las cuales se establece cuál es el sentido de la concurrencia de competencias.

En efecto, el ordinal 3º del artículo 7º de la primera de dichas leyes establece, en materia de urbanismo, por una parte, que los planes de desarrollo urbano local, deben ser elaborados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional; ello, sin embargo, todavía no se ha establecido, pues no se han previsto con carácter general, estos principios. Por la otra parte, establece la norma que esos planes de desarrollo local entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente, el Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central, para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos en materia de urbanismo, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución.

Esta norma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en realidad, es lógica y no viola la autonomía municipal, sino que más bien es una aplicación de la concurrencia de competencias: el Poder Nacional tiene competencia para establecer y unificar principios y normas técnicas en materia de urbanismo; los Municipios tienen competencia para sancionar los planes de desarrollo urbano local, de acuerdo a esos principios y normas; y la forma de verificar que éstos se elaboran de acuerdo a aquellos principios y normas técnicas, es mediante una téc-

nica aprobatoria, que implica una simple verificación de que se cumplió con lo que la Constitución prescribía.

Pero agrega la norma, que estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer las normas, es decir, por el Ministerio de Desarrollo Urbano. ¿Qué significa esto? Que el Municipio elabora su plan, lo somete al Ministerio, éste lo aprueba, y vuelve al Municipio, para que éste lo ponga en vigencia mediante la publicación en la *Gaceta Municipal*. Esto es lo que debería suceder de acuerdo a esta interpretación. Sin embargo, ello no es así, y estamos viendo el absurdo, de que cuando se elabora el plan de desarrollo urbano local, a nivel municipal, al someterse al Ministerio de Desarrollo Urbano, si éste lo aprueba, lo publica en la *Gaceta Oficial de la República*, como si se tratase de una decisión nacional, pura y simplemente.

Además, la situación se agravó después del Decreto 668 de 1980, sobre Normas de Urbanización, que ha llevado al Ministerio a elaborar y publicar directamente unos planes rectores de desarrollo urbano, los cuales, por su contenido, no son otra cosa que planes de desarrollo urbano local. Sin embargo, no puede el Poder Nacional, y éste sería el principio básico para delimitar las competencias nacionales y municipales, fijar uso del suelo urbano, pues no hay, en la Constitución, norma alguna que autorice los órganos que ejercen el Poder Nacional, a fijar uso del suelo en las ciudades; esto es competencia municipal y el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Central atribuya al Ministerio de Desarrollo Urbano, la fijación del uso del suelo urbano, ello no puede considerarse como una norma atributiva de competencia. Por tanto, no puede basarse el MINDUR, para dictar resoluciones que regulen el uso de suelo urbano, en la Ley Orgánica de Administración Central y menos en el Decreto 668, que regula este proceso de urbanización, en forma, por demás, inconstitucional. Esta situación irregular, en nuestro criterio, se ha comenzado a corregir con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983.

Ahora bien, en esta materia de urbanismo, además del ordinal 3º del artículo 7º, de la LORM, sigue la tradición de la enumeración constitucional, el ordinal 4º que también atribuye competencias al Municipio en materia de "Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público de conformidad con el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución". Otro artículo que establece una competencia en materia de urbanismo en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es el artículo 8,

ordinal 3º, que habla de que los Municipios también deben contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental; cooperar en la prevención y asistencia en casos de calamidades públicas, tales como inundaciones, derrumbes y otros; acondicionar, construir y mantener parques, jardines y calles, plazas, balnearios, playas y otros sitios de recreación y deportes; y establecer servicios médico-asistenciales, educacionales, culturales y otros de conformidad con las normas en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia.

También se refiere al urbanismo, la norma contenida en el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que regula en forma transitoria las zonificaciones aisladas o singulares y los cambios de zonificación. Esta, sin duda, vendría a ser una norma sustantiva en materia de urbanismo, es decir, que establezca estos principios generales que deben regir el proceso de elaboración de planes, respetando la autonomía municipal.

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

#### B. *Las competencias en materia de abastos*

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

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

Ahora bien, en esta materia, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se habla de "abastos", aun cuando la Ley Orgánica de Régimen Municipal va más allá y atribuye al Municipio la "creación de servicios que faciliten el mercadeo y el abastecimiento de los productos de consumo o de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales" (art. 7, ord. 6º). Se insiste, esto es perfectamente admisible en autoridades locales pequeñas o en municipios rurales, pues el problema se plantea en otra forma en grandes áreas urbanas, donde la operación tiene otra naturaleza.

Por supuesto, en esta materia también hay una concurrencia de competencias entre el nivel municipal y el nivel nacional. En la propia Constitución hay una norma, dentro de las que regulan los derechos económicos, que establece, con carácter general, que el Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y *regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza*, a fin de impulsar el desarrollo económico del país (art. 98). Esta es una competencia que se le atribuye al Estado y cuando el texto constitucional habla del Estado, insistimos, se refiere a los tres niveles territoriales: nacional, estatal y municipal.

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

dentro de los mercados o asegurar la producción pecuaria, es un proceso que entra dentro de las competencias nacionales y de allí, las dos leyes mencionadas sobre protección al consumidor y mercadeo agrícola. Además, en el ámbito nacional se ha venido desarrollando una serie de políticas relativas a la agroindustria y a la industria pecuaria, por ejemplo, en materia de mataderos industriales, aun cuando en este campo hay una evidente carencia legislativa como lo hay en materia de industria, en general.

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

Otra competencia municipal tradicional, la tercera que enumera el artículo 30 de la Constitución, es la competencia en materia de circulación. En torno a ello ha habido una discusión tradicional sobre qué es circulación y cuál es el tipo de concurrencia que existe respecto de las competencias nacionales en la materia. En realidad, circulación equivale a tránsito y éste se traduce en uso de las vías públicas y la regulación del mismo. Por tanto, la circulación es una competencia municipal, porque se trata de un uso de la vía pública municipal (tránsito por la vía pública municipal), que es un bien del dominio público municipal. Por ello, es que hay esta competencia local en materia de circulación y tránsito urbano.

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

En efecto, en las Constituciones de 1947 y de 1953, entre las competencias municipales estaba el transporte urbano, lo cual se eliminó en la enumeración del artículo 30 de la Constitución vigente, no existiendo en ella referida directa al transporte. Sin embargo, como se dijo, siendo el transporte uno de los factores de utilización de la vía pública municipal, se atribuye competencia en materia de transporte de personal a la autoridad local. En efecto, el Poder Nacional conforme al ord. 20 del artículo 136 de la Constitución, tiene competencia en lo relativo al transporte terrestre, y además, también se atribuye al Poder Nacional en el ord. 21, de dicha norma, competencia en materia de "cables aéreos de tracción y vías férreas aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos muni-

cipios". En esta forma, indirectamente estamos en presencia de la atribución a los Municipios de una competencia en materia de transporte urbano por lo que se refiere a los tranvías o los cables de tracción urbana. Aquí es donde tiene su asidero, reforzado por la tradición jurisprudencial, la competencia municipal en materia de transporte urbano, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 7º, ord. 5, ahora establece expresamente. En dicha norma, en efecto se incluye dentro de las competencias municipales, el transporte colectivo de pasajeros, y además, las materias relativas a la circulación urbana; es decir, tránsito, circulación y transporte urbano.

Sin embargo, en materia de transporte por vía férrea, la Constitución establece una reserva nacional, por lo que el metro sería de la competencia nacional. Tratemos de puntualizar estos aspectos, recapitulando lo dicho hasta ahora.

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

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

Conforme a esa orientación en el campo de transporte urbano es que la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala en el artículo 7, que es competencia municipal el transporte colectivo de personas. Sin embargo, no todo transporte urbano es municipal, pues hay un medio de transporte cuyo régimen la Constitución reserva al Poder Nacional, y que es el realizado por las vías férreas, salvo los tranvías que aun

cuando sin duda, también son por vías férreas, la Constitución atribuye al Municipio. El metro, por tanto, es de la competencia nacional, y en efecto, si algo distingue al metro del tranvía y que uno sea de competencia nacional y el otro municipal, es el uso de la vía pública: el tranvía circula por vías del dominio público municipal: la calle, que se convierte en una vía de uso múltiple superficial; en cambio, el metro circula por una vía férrea de uso exclusivo, y que constituye dominio público nacional, igual que los ferrocarriles. Por ello, la competencia en relación al metro es una competencia nacional.

Ahora bien, ¿qué significa que el Municipio sea competente en materia de circulación y en materia de transporte urbano? Pues, que al Municipio corresponde la regulación de la circulación, la policía de la circulación y la imposición de sanciones en materia de circulación; asimismo, en materia de transporte urbano, le corresponde regular el transporte urbano, otorgar las concesiones de transporte urbano y establecer la fijación de tarifas.

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

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

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

En efecto, en cuanto al régimen de la circulación, podría decirse que casi todo es de la competencia nacional, por su índole o naturaleza conforme al artículo 136, ordinal 25 de la Constitución, aun cuando el artículo 30 del propio texto constitucional enumere a la circulación dentro de las materias propias de la vida local. En efecto, el régimen y regulación de la autorización a los vehículos para circular (matriculación) y de las licencias de conductores son hoy materias de naturaleza nacional, pues no tendría sentido, por ejemplo, con las interconexiones territoriales actuales, que cada Municipio diera licencias a su leal saber y entender. En el mismo sentido, por ejemplo, el sistema de señalización para la circulación, tiene que ser nacional, pues no podría cada Municipio establecer sus particulares sistemas de señalización.

Sin embargo, hay otros elementos de la circulación que permanecen locales, por ejemplo: determinación de las vías peatonales, y las horas o días en los cuales se restringe la circulación de vehículos. Así, una típica competencia local es la determinación, en las ciudades, del día de parada de los vehículos. Por ello la decisión del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 1980, que fijó el día de parada, en Caracas, es absolutamente inconstitucional, pues esa no es materia de la índole nacional, sino típicamente local. Igual situación se presenta con el establecimiento de las vías que deben o no circularse, o con el cierre de avenidas para usarlas para peatones, lo cual debe ser local.

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

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

de las normas de circulación, así sean, inclusive, normas nacionales que se establezcan por su índole o naturaleza, pero cuya aplicación es local, deben imponerse por las autoridades municipales y su producto ingresar a la hacienda municipal.

En esta materia, sin embargo, hay una desfase total en materia de legalidad, pues lo único que permanece local en materia de circulación, son los impuestos sobre vehículos. Del resto, en general, el Poder Nacional ha invadido las competencias locales, tanto en materia de circulación como en materia de transporte urbano. En esta materia, además, la Ley Orgánica de Régimen Municipal ha seguido en la tradición centralista, al declarar como de la competencia nacional un servicio público local, cuando éste se presta en más de una jurisdicción municipal por una sola entidad pública o privada, o cuando tenga instalaciones en más de una de dichas jurisdicciones. En estos casos, se dice que las tarifas deben ser determinadas por el Poder Nacional (art. 7º).

Ahora bien, en realidad, el régimen de un servicio público no se agota en la sola fijación de tarifas como se ha pretendido indicar; el régimen comprende la competencia total en relación al servicio, tanto la regulación, la concesión, la determinación de la tarifa y la policía.

#### D. *Las competencias en materia de cultura*

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

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el ordinal 8º del artículo 7, recoge indirectamente esta competencia; y en el ordinal 4º del artículo 8º le asigna a los Municipios facultad para establecer servicios culturales "de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia". Realmente, la cultura tiene que ser también una competencia local, y no se entiende este espíritu centralizador de la Ley Orgánica de

Régimen Municipal al pretender someter las competencias locales en esta materia, a lo que regule el nivel nacional. Ello significa frenar las iniciativas en materia de cultura popular y local, que deben desarrollarse por los entes locales; se insiste, si hay algo que tiene que ser estrictamente local es la cultura y la protección de bienes culturales.

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

#### *E. Las competencias en materia de salubridad*

La quinta competencia municipal enumerada en el artículo 30 de la Constitución, es la salubridad, la cual también es una competencia concurrente. En efecto, la salubridad se asigna al Municipio como una parte específica de los servicios de protección a la salud, por lo que en la terminología tradicional municipal debe entenderse como parte del orden público sanitario local, y, por tanto, parte de la policía local. Abarca básicamente la protección de la salud en la vía pública. Por ello está directamente vinculado al aseo urbano, típico servicio local en materia de salubridad.

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

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Municipal precisa, en el campo de la salubridad, que corresponde a los Municipios, en primer lugar, competencia en materia de acueductos, cloacas y drenajes (ordinal 1º del artículo 7º), es decir, todo lo que concierne a las

aguas blancas, aguas negras y drenajes; en segundo lugar, el Aseo Urbano y Domiciliario (ord. 9º del artículo 7º); y en tercer lugar, los cementerios y servicios funerarios (ord. 12, artículo 7º). Esas tres competencias serían las manifestaciones, en el ámbito municipal, de las materias vinculadas a la salubridad. A ello habría que agregar la facultad prevista en la ley, según la cual los Municipios pueden contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental.

En todo caso, debe destacarse que todas estas competencias pueden ser nacionalizadas de acuerdo con el interés colectivo, conforme lo establece el artículo 136, ordinal 17, el cual atribuye al Legislador la potestad para establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo. Ya ha habido una manifestación concreta de esta nacionalización en 1976, con la Ley que creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano de Caracas, como Instituto Autónomo Nacional para atender el aseo urbano de la capital.

#### *F. Las competencias en materia de asistencia social*

Otra competencia municipal enumerada en el artículo 30 de la Constitución, es la asistencia social. Aquí también estamos en presencia de otra típica competencia concurrente dentro de los mismos términos de los artículos 73, 76 y 136, ordinal 17 de la Constitución. En este campo, no se trata de servicios de medicina preventiva (salubridad) sino de medicina curativa (asistencia social). En base a ello, los Municipios tienen competencia para establecer servicios de asistencia social para quienes carezcan de ella.

Conforme a esto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye a los Municipios la facultad para establecer servicios-asistenciales, de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia (art. 8º, ord. 4º). Sin embargo, en esta materia, al igual que en otras como la educativa, progresivamente se han ido nacionalizando los servicios de atención médica. Con excepción de algunos hospitales municipales en Caracas, en general, los servicios médicos se han venido nacionalizando y progresivamente se ha venido difundiendo la idea de un servicio nacional de salud que centralice los servicios a nivel nacional.

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

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

Otra competencia enumerada en el artículo 30 de la Constitución, como competencia municipal, es la relativa a los institutos populares de crédito. Sin embargo, en esta materia, al ser atribuida al Poder Nacional la legislación bancaria y de los otros institutos de crédito (art. 136, ord. 24), y haberse dictado la Ley General de Bancos y otras Instituciones de Crédito, la creación por un Municipio de aquellas entidades tendría que someterse a esta Ley. Por ello, el artículo 7º, ord. 11, enumera como parte de la competencia propia del Municipio la "regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional".

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

H. *La competencia en materia de turismo*

Otra de las competencias enumeradas en el artículo 30 de la Constitución es el turismo, la cual también se configura como una competencia concurrente, pues corresponde también al Poder Nacional, en el ordinal 24 del artículo 136 en cuanto a la legislación de turismo. Sin embargo, la legislación de turismo a la cual se refiere este artículo, se relaciona más a la que interesa al Poder Nacional en materia de turismo extranjero y situación de los extranjeros turistas. Sin embargo, además de eso, en la evolución de la legislación turística, la Ley actual establece las bases para un turismo interno al regular, por ejemplo, zonas de interés turístico, y la intervención de la Corporación Venezolana de Turismo en determinadas áreas. Sin embargo, el turismo debe ser una competencia municipal y estatal, y no, por supuesto, sólo una competencia nacional. Por ello, el artículo 7º, ordinal 8º, de la Ley Orgánica de Régimen Local se refiere a las actividades dirigidas al turismo local, como facultad de los Municipios.

I. *La competencia en materia de policía municipal*

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

Ahora bien, en materia de policía en general, también hay una concurrencia de competencias: el artículo 17, ord. 5º atribuye a los Estados, la organización de la policía urbana y rural, y la determinación

de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; y el Poder Nacional, conforme al artículo 136 tiene competencia en materia de policía nacional. Además, en el artículo 134 de la misma Constitución se establece, que "los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley".

De estas normas surge una distinción que es básica en materia administrativa, entre la policía como cuerpo (fuerza), y la policía como actividad reguladora y ejecutora. No toda actividad de policía implica una fuerza de policía.

La policía es una de las típicas actividades administrativas, distinta a los cuerpos policiales. Estos, es decir, las fuerzas de policía deben ser determinados 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 urbana y 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 dictados hace varias décadas, los cuales eran unos verdaderos monumentos jurídicos.

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

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

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

la Ley de Policía Judicial, en materia de las actuaciones que realicen como auxiliares de la Justicia, como agentes de la policía judicial.

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

Por otra parte, las fuerzas o cuerpos de policía estatales y municipales no tienen regulación en ley nacional. Por la deficiente regulación de los Estados, puede decirse que materialmente casi no existen policías municipales. Las policías, en general, son estatales en casi todos los Estados. Sin embargo, el ordinal 13 del artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye al Municipio competencia en materia de "servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal".

## 2. *El régimen de las competencias municipales en la Ley Orgánica y su sujeción a la legislación nacional*

Estas materias propias de la vida local enumeradas en el artículo 30 de la Constitución, y que hemos comentado anteriormente, se desarrollan en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal el cual, sin duda, es un artículo clave para la determinación de las competencias locales, y del régimen legal que se aplica a esas competencias. En efecto, en su última parte establece lo siguiente: "Las competencias a que se refieren los ordinales 1º, 2º, 5º, 6º y 9º, serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional".

Ahora bien, si interpretamos esta norma de acuerdo con los principios antes analizados, resulta su evidente inconstitucionalidad, porque constituye una limitación a la autonomía municipal no autorizada en la Constitución. Esta establece la autonomía municipal, la cual comprende, por el Municipio, la libre gestión de las materias de su competencia (artículo 29, ordinal 2º). Ahora bien, la autonomía implica y exige, ante todo, autonormación, pues, gestionar libremente es autorregularse. Siendo esta la primera nota de la autonomía, no puede una ley nacional señalar que determinadas competencias serán ejercidas por los Municipios "en los términos que establezca la Legislación nacional". Ello es inconstitucional, porque implica dos cosas: primera, que el legislador nacional, de acuerdo a esta Ley Orgánica, puede regular y limitar la competencia local; y segunda, la interpretación literal del artículo podría conducir a interpretar que esas competencias sólo pue-

den ejercerse en los términos que establezca la legislación nacional, de manera que, si la legislación nacional no establece "esos términos" de acuerdo al artículo, no podrían ejercerse esas competencias.

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

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

Ahora, en contra de la Constitución, la Ley Orgánica ha vuelto al espíritu de la Constitución de 1947 y de 1953, sin que haya ninguna norma en la Constitución que lo autorice. Por ello estimamos que este artículo es inconstitucional.

Pero veamos las implicaciones de esta norma centralista en el grupo de competencias municipales enumeradas en los ordinales 1º, 2º, 5º, 6º y 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica.

#### A. *Competencias en materia de acueductos, cloacas y drenajes*

El ordinal 1º del artículo 7º reafirma como competencia propia del Municipio, los "acueductos, cloacas y drenajes". Esta es una competencia que puede decirse que siempre ha sido local y nunca ha sido nacional. Lo único que existe a nivel nacional es la regulación de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, que norma el aprovechamiento general de las aguas y que se refiere al abastecimiento de poblaciones, solo cuando establece ese aprovechamiento como prioritario en el otorgamiento de las concesiones respectivas. De resto, la competencia en la distribución del agua para ese abastecimiento de poblaciones corresponde al Municipio. Por tanto, puede decirse que la competencia respecto de las aguas es nacional o municipal, según que se sea mayorista o distribuidor: hasta que el agua llega a las puertas de la ciudad, su explotación y venta puede ser competencia nacional; pero su distribución en la red urbana, es competencia municipal. Sin embargo, no hay ley alguna que regule esta competencia, y la única es la norma-

tiva nacional que regula al Instituto Nacional de Obras Sanitarias, como concesionario de los Municipios para la prestación de los servicios de acueductos, cloacas y drenajes. Ahora bien, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal debería haber una ley nacional de alcantarillados, cloacas, y distribución de aguas, que regule estos servicios, para que en esos términos el Municipio ejerza su competencia. Sin embargo, ¿es eso constitucionalmente posible? No lo creemos. Puede haber una ley nacional que por la vía del artículo 136, ordinal 25 de la Constitución, considere que, por su índole o naturaleza, corresponda al Poder Nacional determinar ciertas condiciones generales de los servicios, por ejemplo, de tipo sanitario o por razones de coordinación. Podría también haber una ley nacional que disponga una regulación nacional de los precios o tarifas como más o menos progresivamente se ha ido estableciendo, por la vía de la Ley de Protección al Consumidor. Sin embargo, esta normativa es distinta a la que concierne a la prestación del servicio, en concreto, que corresponde al Municipio. Por tanto, no aparece claro, cuál es la ley nacional que debe dictarse en materia de alcantarillado, drenaje o distribución de aguas. En todo caso, no ha habido, hasta ahora, una ley nacional en esa materia.

*B. La competencia en materia de distribución y venta de electricidad y gas*

El segundo ordinal del artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal enumera como competencia propia del Municipio, la distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.

En esta materia debemos señalar que la Ley Orgánica es incongruente, pues, frente a la tendencia centralista que la inspira, agrega, por primera vez en la historia de la legislación venezolana, que en cuanto a la electricidad y el gas, su distribución y venta en las poblaciones, es de la competencia municipal. Hasta 1978, puede decirse, que esto no estaba establecido en ninguna parte; y solamente algunas Constituciones estatales declaraban como competencia municipal el alumbrado público, y en un caso, una Constitución estatal lo hacía respecto de la distribución de gas. De resto, en ninguna ley se hacía referencia alguna a la distribución de electricidad y gas, salvo por lo que se refiere al alumbrado público, es decir, el alumbrado de las calles, en las Constituciones estatales. A nivel nacional, sólo la Ley Orgánica del Distrito Federal, establecía que el alumbrado público era competencia de la Municipalidad de dicho Distrito.

Por otra parte, la Constitución del Estado Portuguesa, era la única que declaraba a la distribución y venta de electricidad como de competencia local, por lo que es ahora con la Ley Orgánica que se declara este servicio como municipal. En este caso no se trata de una competencia de rango constitucional, sino que su fuente está en el legislador nacional, que asigna al Municipio su competencia. Por tanto, en este caso sí parece ser validera la expresión del artículo 7º, de que esta competencia debe ejercerse en los términos en que lo establezca la ley nacional. Por tanto, en el futuro, la competencia en materia de distribución de gas, no existiendo regulación nacional alguna, materialmente no puede ejercerse por el Municipio, pues, solo en los términos en que una Ley Nacional lo establezca, será que el Municipio podrá prestar el servicio. Por tanto, en ausencia de esa ley nacional no se aprecia cómo el Municipio puede otorgar una concesión para la distribución de gas. El problema se ha planteado, en concreto, en cuanto a la competencia actual de la Corporación Venezolana del Petróleo (CORPOVEN) y a su relación con esta competencia municipal aún no actualizada legislativamente.

Igual argumentación se puede formular en torno a la distribución y venta de electricidad. Aún no se ha dictado una Ley Nacional de los Servicios Eléctricos, y las normas estatales, como hemos visto, no hablan sino de alumbrado público. Por ello, la distribución domiciliaria de electricidad, conforme a la Ley, requeriría de una ley nacional para poder realizarse por los Municipios.

En Venezuela nunca se ha dictado una Ley en esta materia, la cual se había considerado como un área vetada para el legislador, por realidades económicas locales, que argumentaban que ese servicio no era un servicio público, sino una actividad privada de la órbita de la libertad económica. La presión que en su tiempo ejercieron las empresas privadas para evitar estas regulaciones, ahora se ha revertido: en la actualidad son las empresas privadas las que claman por una legislación nacional que les dé cierta protección como concesionarias de este servicio público.

### *C. La competencia en materia de transporte colectivo de pasajeros y circulación urbana*

El tercer caso es el previsto en el ordinal 5º del artículo 7º que declara como competencia propia del Municipio el "Transporte Colectivo de Pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana". Esta última, como se dijo, la circulación, es una competencia de rango

constitucional, por lo que no puede admitirse que se disponga que ella se ejerza en los términos que establezca la legislación nacional, y en realidad, sólo podría la legislación nacional regular la circulación urbana en aquellas materias, que por su naturaleza o índole, sean nacionales conforme al artículo 136, ord. 25 de la Constitución, como se ha dicho. Por tanto, la competencia local en materia de circulación urbana, no tiene por qué estar sometida a los términos que establezca la legislación nacional, salvo por lo que se refiere a normas como las que están en la Ley de Tránsito Terrestre, que sean por su naturaleza de orden nacional, por ejemplo, la señalización, y normas para conducir y circular. Sin embargo, la gestión de la circulación a nivel local no puede estar sometida a lo que una ley nacional establezca, y si se dicta ello sería inconstitucional.

D. *Las competencias en materia de servicios de mercadeo y abastecimiento*

El cuarto supuesto, al cual se refiere la última parte del artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal es la competencia contenida en su Ordinal 6º: "Creación de Servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales". Ahora bien, decir que esta competencia debe ejercerse en los términos que establezca una Ley nacional, es exagerado: tendría que existir una Ley de Mercados y mataderos, lo cual no es racional. En esta materia, puede haber normas nacionales, particularmente de carácter sanitario, y en materia de regulación de la comercialización de bienes de consumo, como regulaciones de precio con base a las normas de protección al consumidor. Pero de allí a regular nacionalmente la prestación de esos servicios hay una gran distancia.

E. *Las competencias en materia de Aseo Urbano y domiciliario*

Por otra parte, el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica declara como de la competencia municipal "Aseo Urbano y domiciliario". Según la ley, para que los Municipios ejerzan su competencia en esta materia, tendría que haber leyes que regulen, con carácter nacional, los aspectos sanitarios, por ejemplo, de la disposición de los desechos, las cuales no se han dictado. Por tanto, cuando la Ley dice que estas competencias deben ejercerse "en los términos que establezca la legislación nacional", puede conducirnos a pensar que estos servicios sólo pueden prestarse si la Ley nacional se dicta, y en los términos en ella previstos; y si ello fuera así, la norma sería inconstitucional.

Al contrario, y esto es válido en todos los casos anteriores, lo que hay que señalar es que puede haber una ley nacional que limite estas competencias, en las áreas en las cuales la Constitución permita su limitación. Por ejemplo, en caso de acueductos, cloacas y drenajes, básicamente serían las leyes sanitarias que regulen la calidad del agua y la forma de distribución de la misma; en el caso de mercados y aseo urbano, sería la legislación de carácter sanitario general; en materia de transporte y circulación por la naturaleza del asunto, por ejemplo, puede una ley nacional limitar el peso de los vehículos en relación a los tipos de carreteras, etc. Es decir, puede haber limitaciones a las competencias municipales impuestas por Ley Nacional, pero en los términos en los cuales la Constitución lo autorice. Así es que tenemos que interpretar la última parte del artículo 7º de la Ley.

### 3. *La ordenación sistemática de las materias de la competencia municipal en la Ley Orgánica*

Ahora bien, y dejando aparte estas limitaciones nacionales a las competencias locales, para el análisis del contenido del artículo 7º de la Ley Orgánica, las materias de la competencia municipal enumeradas en dicha norma, pueden agruparse en los siguientes rubros: servicios públicos municipales; ordenación urbanística; policía y fomento. Además, el artículo 87 prevé la competencia municipal en materia de catastro.

#### A. *Los servicios públicos municipales*

Puede decirse que el artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por primera vez a nivel nacional, declara expresamente determinadas actividades como *servicios públicos municipales*, con todas las consecuencias que ello implica: obligación de los Municipios de prestarlos y limitación de la libertad económica de los particulares para desarrollar libremente actividad en estas materias. Estas actividades que se declaran como servicios públicos municipales, son las siguientes: acueductos, cloacas y drenajes; distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de la jurisdicción; transporte colectivo de pasajeros; servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales; aseo urbano y domiciliarios; y cementerios y servicios funerarios (Ordinales 1, 2, 3, 6, 9 y 12 del artículo 7º).

Sin embargo, esta declaración legislativa de estas actividades de servicio público, como competencias municipales y servicios públicos mu-

nicipales, como hemos dicho, tiene dos limitaciones cuya interpretación amplia puede conducir a una ausencia real de competencia municipal, y sobre lo cual vale la pena insistir.

a. *Las limitaciones impuestas por las leyes nacionales*

En efecto, el segundo aparte del mismo artículo 7º establece que, "las competencias a que se refieren los ordinales 1, 2, 5, 6 y 9 serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional", y esos ordinales se refieren a todas las actividades mencionadas declaradas como servicios públicos municipales, salvo la de cementerios y servicios funerarios.

Ahora bien, al señalar este artículo que la competencia municipal en relación a sus servicios públicos "serán ejercidos por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional", sin duda, está diciendo que sólo en esos términos es que pueden ejercerse aquellas competencias, por lo que si no han sido establecidos, no podrían ejercerse por los Municipios, y cuando lo sean, sólo pueden ejercerse en los términos que se establezcan. Se trata, por tanto, de una norma evidentemente centralista que hará todavía más difícil el ejercicio de las competencias municipales. Por otra parte, es una norma de dudosa constitucionalidad, pues colide con el artículo 30 del texto fundamental que prescribe que son de la competencia municipal algunas de dichas actividades, las cuales conforme al artículo 29 del mismo texto, son del libre ejercicio de los Municipios, derivado de la autonomía municipal.

En todo caso, esta limitación exigirá del Poder Nacional el que, en el futuro, dicte una ley reguladora de los servicios de alcantarillado y distribución de agua potable, que podría formar parte de una ley general de aguas; una ley reguladora de los servicios eléctricos; una ley reguladora de los servicios de distribución de gas; una ley nacional de transportes; una ley nacional de mercados, abastos y mataderos; y una ley nacional de aseo urbano y domiciliario. Y sólo en los términos que establezcan esas leyes es que los Municipios podrían ejercer sus competencias. Pero sin duda, la ausencia o deficiencia de muchas de esas leyes, y la necesidad de que los servicios continúen, requiere de una interpretación racional de la Ley Orgánica y de la normativa nacional existente. Por ejemplo, en materia de acueductos, cloacas y drenajes, habría de aplicarse la ley reguladora del INOS que prevé la competencia municipal; en materia de transporte colectivo de pasajeros tendría que aplicarse la Ley de Tránsito Terrestre, con sus incipientes normas en la materia; en

el campo de los abastos, mercados y mataderos, tendrían que aplicarse las normas de la Ley de Mercadeo Agrícola; y en materia de Aseo Urbano y Domiciliario, las genéricas normas de la Ley de Sanidad Nacional y algunas particulares, como la Ley que nacionalizó el aseo urbano en el Área Metropolitana de Caracas. Por tanto, en aquellos servicios públicos municipales que antes de la Ley Orgánica tenían tal carácter expresamente definido en una ley, continúan en aplicación las normas nacionales y locales, y los servicios deben seguir prestándose por los Municipios.

Sin embargo, de la enumeración del artículo 7º de la Ley Orgánica, como se ha dicho, hay dos servicios públicos que, por primera vez en la legislación nacional se los define como servicios públicos municipales; los servicios de distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de la jurisdicción del Municipio. Puede decirse, en efecto, que el ordinal 2º del artículo 7º ha decretado la "municipalización" de los servicios de distribución y venta de electricidad y gas, actividades que por primera vez han adquirido en una ley nacional la categoría formal de "servicio público". Ahora bien, salvo por lo que se refiere al Distrito Federal, cuya Ley Orgánica (que es una ley nacional) prescribe el carácter de servicio público del alumbrado público, ninguna otra ley nacional regula con carácter general la distribución y venta de electricidad y gas. Sin embargo, los servicios eléctricos estaban regulados, conforme al régimen anterior a la Ley Orgánica, por las leyes estatales relativas a los Municipios, en las cuales se consideraba como servicios públicos municipales, y así deben continuar, aun cuando no se haya dictado la Ley Nacional de Servicios Eléctricos.

Sin embargo, por lo que respecta a la distribución y venta de gas, en este caso sí se trata de un auténtico caso de "municipalización", pero de ejercicio y ejecución limitada hasta tanto se dicte una ley nacional que los regule, máximo si se han nacionalizado las actividades relativas a la industria y el comercio de los hidrocarburos.

Por tanto, de todos los servicios públicos municipales, el que requiere de una ley nacional como condición previa de ejercicio actual, es el servicio de distribución y venta de gas; y los otros, se pueden continuar prestando por los Municipios con arreglo a las precarias disposiciones legales preexistentes. Todos, sin embargo, en el futuro, y de acuerdo al texto de la Ley Orgánica, podrían ser regulados y limitados por la legislación nacional que prescribe los términos conforme a los cuales pueden ser ejercidos y prestados, lo cual como hemos visto, sería de dudosa constitucionalidad.

b. *Las limitaciones derivadas de la forma de prestación*

Por otra parte, el mismo artículo 7º de la Ley Orgánica, en cuanto a los servicios públicos municipales, establece otra limitación tan amplia, que la hace también de dudosa constitucionalidad, al prescribir que en ciertos casos esos servicios que se declaran municipales, dejan de serlo y adquieren carácter nacional, si se prestan en determinada forma.

En efecto, el segundo aparte del artículo 7º, de la Ley Orgánica prescribe, que "cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional", en cuyo caso el Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios.

Ahora bien, aparte de que la Constitución no ha autorizado al Poder Nacional a cambiar la categoría de una competencia municipal en nacional por la amplitud territorial de la prestación de un servicio público, esa norma hace que materialmente sea difícil que un servicio público tenga jamás carácter municipal, pues de acuerdo a ella, en el mundo contemporáneo ya es difícil encontrar un servicio de carácter estrictamente local. Por ejemplo, de acuerdo a esa norma, la distribución de agua será normalmente de la competencia nacional, no sólo porque la empresa pública que presta los servicios, el INOS, lo presta a más de un Municipio, sino porque tiene instalaciones ubicadas en más de un Municipio, y la escasez del agua provoca trasvases que vienen de otras jurisdicciones. Lo mismo se puede decir de los servicios de electricidad y gas. Estos tres servicios sólo serían municipales, si se generan y distribuyen en el mismo Municipio. Ello sería posible en el caso de un Municipio cuya agua provenga exclusivamente de pozos y que tenga una planta local de generación de electricidad. En el caso del gas, siempre será un servicio nacional, pues la generación del mismo proviene de jurisdicciones distintas.

Argumentaciones similares pueden realizarse respecto de los servicios de transporte, de abastecimiento y mercadeo, y de aseo urbano. Sólo los servicios funerarios y de cementerios serían estrictamente locales.

Esta norma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por tanto requeriría no sólo de una interpretación racional, sino de una modificación urgente que clarifique la intención del legislador, si es que puede identificarse alguna, la cual no podría ser contraria a los artículos 29 y 30 de la Constitución.

En este sentido, es particularmente importante determinar qué debe entenderse por "régimen de un servicio".

Hemos insistido en que la expresión "régimen de servicio" en Derecho Administrativo, comprende la regulación total de orden administrativo del servicio, y no una parte de ella. Por tanto, régimen, abarca la regulación del servicio, o sea, su normación, la prestación y en ella, la concesión; y la policía del servicio.

Por tanto, aun cuando la última parte del artículo atribuya al Ejecutivo Nacional la fijación de las tarifas, no parece racional interpretar que eso es lo único que abarca el "régimen" que en la norma se nacionaliza, pues entonces la norma sería redundante e inútil. Esa, sin embargo, podría haber sido la intención del legislador, pero resultó otra cosa, una verdadera nacionalización de servicios municipales, evidentemente inconstitucional. Esta norma, en efecto, no se adapta a la Constitución ni está dentro de su orientación, pues cuando se dé el supuesto, es decir, cuando un servicio se preste a más de un Municipio o requiera instalaciones ubicadas en más de un Municipio, lo que habría que acudir sería a la figura de la mancomunidad, que prevé el artículo 28 de la Constitución. Eso es, en efecto, lo que justifica una mancomunidad municipal para determinados fines de su competencia. Por ello, no es esta nacionalización del servicio derivada de la forma de prestación, lo que se ajusta a la Constitución.

Consideramos, en efecto, que esta última parte del artículo 7º de la Ley Orgánica, se configura como una nacionalización de los servicios públicos municipales, pues la mayoría de ellos caen en las regulaciones de la norma. En efecto, los servicios de acueductos, cloacas y drenajes, en general, se prestan por el INOS, ya esto significaría que es nacional de acuerdo a esta ley. Por tanto, el problema planteado de si un acueducto era competencia local o no, y si debía manejarse en los términos que establezca la Ley Nacional, aquí se despeja, porque esta norma nos aclara que sí es nacional, por el hecho de que se presta por una sola empresa pública, que es el INOS, en varios Municipios.

Ahora bien, qué implicaría que el régimen de distribución de agua sea de la competencia nacional. ¿Acaso que la concesión la otorgue el Ejecutivo Nacional? ¿Acaso que deba dictarse un Reglamento nacional, por ejemplo, para regular el servicio del acueducto metropolitano? ¿Acaso que la policía del servicio y el control, sean ejercidos por el Poder Nacional? Ello, por supuesto, sería absurdo, por exceso de centralismo.

Esta misma problemática, se plantea respecto de los otros servicios públicos municipales, los cuales si caen en el supuesto de la norma, su régimen sería de la competencia nacional. Por ejemplo, en nuestro país puede decirse que casi ya no hay servicio municipal de electricidad que se preste aisladamente en un solo Municipio. Al contrario, se prestan por empresas públicas o privadas no sólo con instalaciones en más de un Municipio, sino a más de un Municipio. Por tanto, el servicio de distribución y venta de electricidad ha quedado nacionalizado. Lo mismo podemos decir de los servicios de distribución y venta de gas, los cuales normalmente tendrán instalaciones ubicadas en más de un Municipio. Y así, en general, el problema se plantearía respecto de los otros servicios municipales.

El artículo 7º, por tanto, en realidad es engañoso. Declara una serie de materias, pomposamente, como de la competencia propia del Municipio y después se la quita por dos vías: Somete a la regulación nacional un grupo de ellas; y luego dice que el régimen de las mismas no es municipal, sino nacional por la forma de prestación. Por tanto, la norma evidentemente que es inconstitucional.

Y se insiste, no puede interpretarse que lo único que quiso convertir en nacional el legislador, fue la fijación de tarifas, pues la redacción de la norma hubiera sido distinta. El significado del "régimen" del servicio abarca la totalidad de la actividad administrativa referido al mismo, aparte de la fijación de tarifas expresamente establecida. Basta leer el artículo 13 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, relativo a la concesión de los servicios para comprender qué es el régimen de los mismos: plazo de la prestación, precios, tarifas, etc.

#### *c. Las obligaciones mínimas en la prestación de servicios*

En esta materia de servicios públicos, sin embargo, y a pesar de las limitaciones antes comentadas, la Ley Orgánica prescribe obligaciones mínimas para poblaciones de más de 1.000 habitantes y de más de 5.000 habitantes, que corresponden o al Municipio respectivo, si la competencia es municipal, o al Poder Nacional, si la competencia es nacional conforme a las limitaciones señaladas y reguladas en el artículo 7º.

En efecto, el artículo 9º establece que el Municipio o el Poder Nacional deben prestar obligatoriamente, en los núcleos urbanos de más de 1.000 habitantes, los siguientes servicios: abastecimiento de agua, alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario;

construcción, conservación y reparación de vías urbanas; cementerios, aseo urbano y cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley prescribe, que en los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes, el Municipio respectivo o el Poder Nacional deben prestar obligatoriamente además de los antes mencionados, los siguientes servicios: abastecimiento domiciliario de agua potable; cloacas y alcantarillado; matadero público; servicio contra incendio; campos deportivos; plazas y parques públicos; plano de desarrollo urbano local y nomenclatura y señalización urbana.

d. *La forma de prestación*

La Ley Orgánica, por último, establece las diversas formas de prestación de los servicios públicos municipales, por supuesto cuando tengan este carácter y no se consideren como "nacionalizados", que son las siguientes, conforme al artículo 12: prestación directa por el Municipio; prestación por organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato; prestación por organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato, y prestación mediante concesión otorgada en licitación pública.

En los casos de concesiones administrativas de servicios públicos, el artículo 13 detalla las condiciones mínimas de las mismas en cuanto al plazo, precio, participación, garantías, tarifas, supervisión, intervención, revocación y reversión, en la forma siguiente:

1. Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de 20 años.
2. Precio que se pagará al concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio.
3. Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas.
4. Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización.

6. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el ordinal 2º de este artículo 13.
7. Forma en que el Municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.
8. Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio;
9. Derecho del Municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante; y
10. Traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa. Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquellas propiedad de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizados por el Municipio.

Agrega, en fin, el artículo 13, que cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amortizada de su inversión. En todo caso, no se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

#### B. *La Ordenación Urbanística*

Además de la competencia en materia de servicios públicos, la Ley Orgánica regula la competencia municipal en materia de ordenación urbanística, estableciendo una precisión de la concurrencia de esta competencia con el Poder Nacional.

En tal sentido, el ordinal 3º del artículo 7º de la Ley atribuye a los Municipios competencias para elaborar planes de desarrollo urbano local, en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional de acuerdo al artículo 136, ordinal 14 de la Constitución. Ahora bien, la norma agrega que "estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución". En todo caso, toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo nacional competente.

Además, en esta materia, el ordinal 4º del artículo 7º de la Ley Orgánica atribuye competencia a los Municipios en materia de arquitectura civil, nomenclatura y ornato público, de conformidad con el mismo ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución. En todo caso, de conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica, en los núcleos urbanos con más de 5.000 habitantes es obligatorio el Plano de Desarrollo Urbano local y la nomenclatura y señalización urbana.

#### C. *La policía municipal*

La Ley Orgánica también atribuye a los Municipios en el ordinal 1º del artículo 7º de la Ley Orgánica, competencia en materia de "servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal". También son competencias que encuadran dentro del concepto de policía administrativa, la regulación de la circulación urbana (art. 7º, ord. 5) y el régimen de los espectáculos públicos y publicidad comercial (art. 7º, ord 7).

#### D. *El fomento municipal*

Por último, el artículo 7º de la Ley Orgánica define una serie de competencias municipales que encuadran en el campo del fomento: organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local (art. 7º, ord. 8); y la regulación y organización de los institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional (art. 7º, ord. 11).

#### E. *El Catastro Municipal*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 87, cada Municipio debe formar el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas

urbanas. A tal efecto, agrega este artículo, el Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

4. *Las materias de la competencia Municipal y las diversas entidades locales*

El régimen de las competencias municipales antes comentado, se refiere a las que corresponden al Municipio. En cuanto a las demás entidades locales, la competencia local se reglamenta así:

En cuanto a los Distritos Metropolitanos, de acuerdo al artículo 22, éstos tendrán la competencia para atender las materias comprendidas en los siguientes ordinales del artículo 7°:

- 1° Acueductos, cloacas y drenajes;
- 2° Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
- 3° Planes de desarrollo urbano local;
- 4° Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana;
- 9° Aseo urbano y domiciliario;
- 10° Servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.

Además, corresponde a los Distritos Metropolitanos, la competencia establecida en el ordinal 1° del artículo 8° (contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental) y los servicios de policía municipal correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito Metropolitano.

En cuanto a las Mancomunidades, éstas pueden constituirse "para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos" (art. 26) y en sus Estatutos deben determinarse "los fines para los cuales se crea" (art. 27, ord. 2), y que pueden ser relativos a cualesquiera de las competencias municipales.



### **III**

## **EL REGIMEN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL**



## 1. *El carácter colegiado del gobierno local*

### A. *Los órganos colegiados*

#### a. *Los Concejos en los Municipios*

De acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y siguiendo la tradición política nacional, el gobierno municipal es atribuido a un órgano colegiado. Por tanto no existe en nuestro medio el gobierno unipersonal local, sino que siempre es de carácter colegiado atribuido a un Concejo.

En los Municipios, de acuerdo al artículo 30 de la Ley Orgánica, el Gobierno Municipal se ejerce por un Concejo Municipal, el cual tiene carácter no sólo de órgano deliberante y normativo sino administrativo, integrado por los concejales electos de acuerdo a la Ley Orgánica del Sufragio. Señala además la Ley que el Administrador Municipal es el órgano ejecutivo de la Administración Municipal.

El artículo 81 de la Ley Orgánica varió la tradición legislativa estatal de la integración uniforme de los Concejos Municipales con siete (7) concejales, y ahora prevé que el número de concejales electos varía según la población que tenga el Municipio en la siguiente forma:

- hasta 50.000 habitantes 7 concejales;
- de 50.001 a 250.000 habitantes 9 concejales;
- de 250.001 a 500.000 habitantes 11 concejales;
- de 500.001 a 750.000 habitantes 13 concejales;
- de 750.000 a 1.000.000 habitantes 15 concejales;
- más de 1.000.000 habitantes, 17 concejales.

#### b. *El Cabildo Metropolitano*

En los Distritos Metropolitanos el Gobierno Municipal se ejerce por el Cabildo Metropolitano, también con carácter de órgano deliberante, normativo y administrativo. También se prevé la existencia de un Administrador Metropolitano como órgano ejecutivo (art. 30).

Este Cabildo Metropolitano está integrado por un representante de cada uno de los Municipios que formen el Distrito Metropolitano, quien será un concejal de dichos Municipios designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal; y por al menos tres concejales de elección directa, uno por cada 100.000 habitantes del Distrito Metropolitano (art. 72). También forma parte del Cabildo Metropolitano un representante del organismo nacional de Desarrollo Regional respectivo, es decir, de la Corporación de Desarrollo Regional de la Región respectiva, escogido por el propio cabildo en su sesión de instalación (arts. 32 y 34).

### B. *Los Concejales*

#### a. *Requisitos*

De acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica, para ser concejal es necesario llenar los siguientes requisitos: ser venezolano; estar residenciado en el Municipio en donde va a desempeñar el cargo; ser mayor de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Sin embargo, están inhabilitados para ejercer el cargo de concejales los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y empresa en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas; y los deudores de la entidad que ejecutados legalmente, no hubieren cubierto sus deudas (art. 48).

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el concejal pagare totalmente su deuda.

#### b. *Elección de los Concejales*

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sufragio, la elección de los concejales en cada Municipio, en el número que resulte de la población del mismo, se hace en circunscripciones plurinominales, mediante listas cerradas y bloqueadas con aplicación del sistema de representación proporcional de las minorías, en elecciones universales y secretas separadas de las elecciones para Presidente de la República y órganos deliberantes nacionales y estatales, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio. En cada elección de concejales deben también proclamarse sus suplentes, conforme a lo prescrito en el artículo 30 de la Ley.

En principio, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé dos mandatos municipales en cada período constitucional: uno de tres años y otro de 2 años, por lo que a mitad de período constitucional nacional, debería haber nuevas elecciones municipales. Esto, sin embargo, está sujeto a una decisión especial del Congreso prevista en el artículo 173 de la Ley, para entrar en vigencia, lo cual no se ha producido hasta ahora.

c. *Situación Jurídica de los Concejales*

a'. *Características del cargo: carga pública*

El cargo de concejal, conforme al artículo 49 de la Ley, "es de obligatoria aceptación", por lo que está concebido legalmente como una carga pública. En consecuencia, en una elección municipal para el cargo de concejal, el postulado, de resultar electo, está obligado a aceptar y ejercer el cargo. Por supuesto, la misma obligación surge para los suplentes, en caso de que sean legalmente convocados (art. 50). En todo caso, de tal característica es la carga pública que implica las posiciones edilicias, que la única causa eximente de la obligación de aceptar el cargo es la prevista expresamente en el artículo 49 de la Ley, para quien además de concejal, resulte electo para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso debe optar por una de las dos investiduras antes de comenzar el período correspondiente, situación que solo podría darse en caso de que las elecciones parlamentarias se realicen simultáneamente con las municipales. Por tanto, en caso de realizarse elecciones municipales separadas, como ha sucedido en 1979 y 1984, la eximente de la obligación no se puede dar, razón por la cual se acentúa el carácter de carga pública del cargo de concejal.

b'. *La remuneración del cargo*

De acuerdo a las normas de la Ley Orgánica, puede decirse que la remuneración de los concejales no se establece en base a un sueldo fijo, sino como una dieta, por la asistencia a las sesiones del Concejo Municipal. Esto se deduce de varias de las normas de la Ley y de la Constitución.

En efecto, el artículo 36, ordinal 10 de la Ley Orgánica, atribuye competencia al Concejo Municipal para "fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y

Este Cabildo Metropolitano está integrado por un representante de cada uno de los Municipios que formen el Distrito Metropolitano, quien será un concejal de dichos Municipios designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal; y por al menos tres concejales de elección directa, uno por cada 100.000 habitantes del Distrito Metropolitano (art. 72). También forma parte del Cabildo Metropolitano un representante del organismo nacional de Desarrollo Regional respectivo, es decir, de la Corporación de Desarrollo Regional de la Región respectiva, escogido por el propio cabildo en su sesión de instalación (arts. 32 y 34).

### B. *Los Concejales*

#### a. *Requisitos*

De acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica, para ser concejal es necesario llenar los siguientes requisitos: ser venezolano; estar residenciado en el Municipio en donde va a desempeñar el cargo; ser mayor de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Sin embargo, están inhabilitados para ejercer el cargo de concejales los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y empresa en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas; y los deudores de la entidad que ejecutados legalmente, no hubieren cubierto sus deudas (art. 48).

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el concejal pagare totalmente su deuda.

#### b. *Elección de los Concejales*

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sufragio, la elección de los concejales en cada Municipio, en el número que resulte de la población del mismo, se hace en circunscripciones plurinominales, mediante listas cerradas y bloqueadas con aplicación del sistema de representación proporcional de las minorías, en elecciones universales y secretas separadas de las elecciones para Presidente de la República y órganos deliberantes nacionales y estatales, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio. En cada elección de concejales deben también proclamarse sus suplentes, conforme a lo prescrito en el artículo 30 de la Ley.

En principio, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé dos mandatos municipales en cada período constitucional: uno de tres años y otro de 2 años, por lo que a mitad de período constitucional nacional, debería haber nuevas elecciones municipales. Esto, sin embargo, está sujeto a una decisión especial del Congreso prevista en el artículo 173 de la Ley, para entrar en vigencia, lo cual no se ha producido hasta ahora.

c. *Situación Jurídica de los Concejales*

a'. *Características del cargo: carga pública*

El cargo de concejal, conforme al artículo 49 de la Ley, "es de obligatoria aceptación", por lo que está concebido legalmente como una carga pública. En consecuencia, en una elección municipal para el cargo de concejal, el postulado, de resultar electo, está obligado a aceptar y ejercer el cargo. Por supuesto, la misma obligación surge para los suplentes, en caso de que sean legalmente convocados (art. 50). En todo caso, de tal característica es la carga pública que implica las posiciones edilicias, que la única causa eximente de la obligación de aceptar el cargo es la prevista expresamente en el artículo 49 de la Ley, para quien además de concejal, resulte electo para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso debe optar por una de las dos investiduras antes de comenzar el período correspondiente, situación que solo podría darse en caso de que las elecciones parlamentarias se realicen simultáneamente con las municipales. Por tanto, en caso de realizarse elecciones municipales separadas, como ha sucedido en 1979 y 1984, la eximente de la obligación no se puede dar, razón por la cual se acentúa el carácter de carga pública del cargo de concejal.

b'. *La remuneración del cargo*

De acuerdo a las normas de la Ley Orgánica, puede decirse que la remuneración de los concejales no se establece en base a un sueldo fijo, sino como una dieta, por la asistencia a las sesiones del Concejo Municipal. Esto se deduce de varias de las normas de la Ley y de la Constitución.

En efecto, el artículo 36, ordinal 10 de la Ley Orgánica, atribuye competencia al Concejo Municipal para "fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y

el número de concejales". De esta norma se deduce en general, lo siguiente.

En primer lugar, que los concejales pueden percibir dietas y emolumentos "en los casos en que haya lugar", por lo que no se está estableciendo un sueldo general y fijo para ellos. En efecto, la remuneración consiste en dietas y emolumentos, fijados para cada período legal por anticipado, de acuerdo a los ingresos del Municipio y al número de concejales. Las dietas son las remuneraciones que deben percibir los concejales por asistencia a las sesiones del Concejo; y conforme al artículo 139 de la Ley, de las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante un mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro, si la Cámara está integrada por siete o nueve concejales, y hasta ocho sesiones, cuando el número de sus miembros exceda de nueve. En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, solo se remunerará el número de sesiones antes señalado. En todo caso, la Ley establece expresamente que el concejal que se presente después de los 30 minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retirase antes de finalizar está sin permiso del Presidente, perderá la dieta.

Ahora bien, en cuanto a los otros emolumentos que pueden percibir los concejales, éstos dependen del trabajo concreto que tengan asignado: por ejemplo, si presiden alguna Comisión del Concejo o forman parte de la mismas, pueden tener determinado una remuneración acorde con el tiempo dedicado a las actividades edilicias. Asimismo, el Presidente del Concejo y los Vicepresidentes pueden tener asignada una determinada remuneración por el ejercicio de tales actividades.

Y, en segundo lugar, de la norma del artículo 36, se deduce que la Ley Nacional puede establecer límites para la remuneración de los concejales. Esto, en realidad, es una repetición de lo previsto en el artículo 229 de la Constitución, conforme al cual, la Ley podrá "fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios o empleados de las entidades federales y municipales". En la primera versión de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional de 5 de agosto de 1974, se recogió el mismo principio, estableciendo el artículo 18, que "en la Ley de Presupuesto de la República de cada ejercicio fiscal, se fijarán los límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las actividades federales y municipales". Dichos límites debían establecerse por el Consejo de Ministros, a proposición de los Ministros de Relaciones Interiores y de Hacienda, los cua-

les debían incorporarse anualmente en los proyectos de Ley de Presupuesto que el Ejecutivo Nacional presentare al Congreso. A pesar de estas previsiones sin embargo, ninguna Ley anual de Presupuesto estableció estos límites y, posteriormente, en las reformas sucesivas de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado, la norma del mencionado artículo 18 fue eliminada.

Por otra parte, la afirmación de que la remuneración de los concejales no consiste en un sueldo ni la función de concejal sea necesariamente de tiempo completo, se confirma por la excepción a la incompatibilidad del desempeño de cargos públicos, que la Constitución establece respecto de los cargos edilicios. En efecto, de acuerdo al artículo 123 de la Constitución, "nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, *edilicios* o electorales que determine la Ley". Por tanto, los cargos de concejal son compatibles con un cargo público en la Administración Pública Nacional, y el concejal, además de su sueldo en la Administración Pública, puede percibir sus dietas por asistencia a las sesiones del Concejo, pero, por supuesto, no puede recibir un sueldo fijo en el Concejo, ni otros emolumentos, como los concejales que realicen actividades edilicias adicionales.

En todo caso, la norma del artículo 123 de la Constitución en cuanto a la excepción a la incompatibilidad, ha sido limitada por la propia Ley Orgánica al prohibir a los concejales, en su artículo 55, "Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo. La contravención de esta prohibición acarrea pérdida de la investidura de concejal (art. 56, ord. 2º).

#### *c'. Prerrogativas de los concejales*

Los concejales de acuerdo a los artículos 52 y 53 de la Ley, gozan de las siguientes prerrogativas: no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado; y no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

En todo caso, conforme a lo previsto en el artículo 54 de la Ley, a los concejales se deberá prestar la colaboración necesaria para el mejor

desempeño de sus funciones por parte de los funcionarios nacionales, estatales o municipales.

d'. *Prohibiciones a los concejales*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 55, prohíbe a los concejales:

1. Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas.
2. Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos locales.
3. Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas de las cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

El artículo 55 declara como nulos los actos efectuados en contravención con las dos primeras prohibiciones mencionadas. La contravención de la tercera acarrea, según el artículo 56, ordinal 2º, la pérdida de la investidura de Concejal.

e'. *Pérdida de Investidura*

En efecto, al artículo 56 de la Ley prevé la pérdida de la investidura de concejal por las causas siguientes:

1. La inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en el artículo 47;
2. Contravenir a lo dispuesto en el artículo 55, ordinal 3º (Incompatibilidades);
3. Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

En estos casos, el Concejo declarará la pérdida de investidura en sesión especialmente convocada con 2 días de anticipación, por lo menos. Si, dado el caso, que el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitarla por ante la Corte Suprema de Justicia.

Se puede recurrir esta decisión ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativo, la cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

### *C. La Responsabilidad de los concejales*

El artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal estableció, que "no podrá exigirse a los concejales responsabilidad en ningún tiempo por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones", agregando, que "sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con el Reglamento Interno".

Este artículo 51 de la Ley, sin duda, estableció la irresponsabilidad de los concejales, en violación de lo prescrito en los artículos 46 y 121 de la Constitución. Por ello, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 15-4-80 declaró la nulidad de dicho artículo, por inconstitucionalidad, por contrariar el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, previsto en los artículos 46, 121 y 220 de la Constitución.

En efecto, con fecha 18 de septiembre de 1978, al mes de vigencia de la Ley, introdujimos por ante la Corte Suprema de Justicia un recurso de inconstitucionalidad del artículo 51 en el cual solicitamos de la Corte: 1º) que declarara la nulidad, por inconstitucionalidad, del artículo 51 de la Ley por violación de los artículos 46 y 121 de la Constitución; 2º) que en defecto de la declaratoria anterior, resolviera la colisión del mencionado artículo 51 con los artículos 93, 95 y 96 de esa misma Ley, y en consecuencia, declarase cuál de esas normas debía prevalecer.

Con fecha 15 de abril de 1980, la Corte Suprema en Corte Plena y bajo la ponencia del Magistrado Carlos Trejo Padilla, declaró la nulidad, por inconstitucionalidad, del mencionado artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme a los planteamientos por nosotros formulados, los cuales fueron los siguientes:

- a. *La inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley de Régimen Municipal*
  - a'. *El principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos*

Es un principio fundamental del ordenamiento constitucional venezolano, el de la responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios públicos, por todos los actos que realicen en ejercicio de sus funciones y en los cuales violen la Ley, abusen de su poder o violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución.

En tal sentido, los artículos 46 y 121 de la Constitución establecen lo siguiente:

*Artículo 46.* Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que los ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

*Artículo 121.* El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley.

Se consagra así, constitucionalmente y con carácter general, la responsabilidad personal e individual de los funcionarios o empleados públicos y de todos los servidores del Estado que ejerzan el Poder Público; principio que ha reafirmado el propio texto constitucional respecto del Presidente de la República y los Ministros del Despacho Ejecutivo en sus artículos 192 y 196.

Ahora bien, esta consagración constitucional de la responsabilidad individual de los funcionarios o empleados públicos se refiere a todas aquellas personas que ejerzan el Poder Público en cualquiera de sus ramas, y no se limita a los del Poder Nacional.

Por otra parte, no sólo se refiere a los funcionarios que ejerzan funciones ejecutivas, sino también a los que ejerzan funciones legislativas y judiciales. Es decir, se abarca con el principio a todos los servidores del Estado, tanto a nivel nacional, como estatal y municipal, y a los que en esos niveles ejercen funciones ejecutivas, legislativas o judiciales.

Los artículos 46 y 121, en este sentido, son claros y terminantes: la responsabilidad surge respecto de "Todo acto del Poder Público" (Art.

46) y con motivo del "ejercicio del Poder Público" y, por tanto, abarca a todos los funcionarios o servidores públicos de cualesquiera de las ramas del Poder Público tanto del Poder Nacional, como del Poder de los Estados o del Poder Municipal. La consagración de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos, por tanto, abarca a los que presten servicios a la República, a los Estados y a las Municipalidades y a cualesquiera otras entidades de derecho público (institutos autónomos, por ejemplo) que ejerzan el Poder Público en forma descentralizada; sea en funciones ejecutivas, legislativas o judiciales.

b'. *Las excepciones al principio*

Al consagrarse el principio de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos en los artículos 46 y 121 de la Constitución, el constituyente se ha reservado la materia y no ha permitido, en forma alguna, que el legislador ordinario establezca excepciones a dicha responsabilidad individual. La responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos se ha regulado así, en la Constitución, como una materia de reserva constitucional, que sólo el constituyente puede regular y que el legislador no puede restringir.

En esta forma, es la propia Constitución la que ha establecido una excepción al principio general que ella prevé respecto de la responsabilidad individual de los funcionarios o servidores públicos, al establecer el principio contrario de la irresponsabilidad de los senadores y diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. En tal sentido, el artículo 142 de la Constitución establece lo siguiente:

*Artículo 142.* No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los senadores ni a los diputados por voto y opiniones emitidos en el ejercicio de su funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos.

Esta excepción constitucional al principio, también constitucional, de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos o de los servidores del Estado que en cualquier forma ejerzan el Poder Público en cualquiera de sus ramas y en cumplimiento de cualesquiera de las funciones estatales, es, sin duda, una "prerrogativa constitucional", la cual, como tal, sólo corresponde a los senadores y diputados al Congreso Nacional, y no puede extenderse ni a los diputados a las Asambleas Legislativas ni mucho menos a los concejales de los Municipios.

El fundamento de esta irresponsabilidad de los senadores y diputados nacionales consagrada en el artículo 142 de la Constitución en la naturaleza de las funciones de los parlamentarios: decidir sobre asuntos públicos con independencia y controlar a la Administración Pública sin constreñimientos, para asegurar lo cual se los desvincula de las reglas comunes sobre la responsabilidad, sea civil o penal.

Se trata, por tanto, de una excepción constitucional al principio de la responsabilidad individual de los servidores públicos, que se fundamenta en la naturaleza deliberante y de control del órgano a través del cual se ejerce la soberanía popular.

*c'. La irresponsabilidad de los concejales y la violación de la Constitución*

Ahora bien, el Legislador, al establecer en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, la irresponsabilidad de los concejales, incurrió en una violación directa de la Constitución, razón por la cual dicha norma fue declarada inconstitucional.

Este artículo de la Ley de Régimen Municipal, al establecer la irresponsabilidad de los concejales, sin duda, era inconstitucional, pues violó el contenido de los artículos 46 y 121 de la Constitución en los cuales se establece el principio contrario: el de la responsabilidad de los funcionarios o servidores del Estado en todos los niveles del Poder Público. Tal como se dijo, esos artículos no admiten excepciones, y la sola excepción contenida en el artículo 142 del texto fundamental, también es de orden constitucional.

Al establecer una ley, por tanto, una excepción no prevista en la Constitución en una materia que es de reserva constitucional, esa ley está viciada de inconstitucionalidad, lo que ha sucedido con el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por otra parte, la inconstitucionalidad en que incurrió la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 51, además, no tenía justificación de ninguna naturaleza ni podía tener una motivación similar a la que llevó al constituyente a consagrar la irresponsabilidad de senadores y diputados.

En efecto, no debe olvidarse que conforme a lo establecido en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, los Concejos Municipales no sólo tienen carácter *deliberante y normativo, sino administrativo* (artículo 30). Por tanto, los Concejos Municipales, además de ser los órganos deliberantes y de legislación local o municipal, en cuyo carácter

dictan actos normativos, como las Ordenanzas y actos de control político-local; son también órganos administrativos, en cuyo carácter dictan actos administrativos de efectos particulares, relativos a casos concretos, que pueden lesionar derechos e intereses particulares y mediante lo cual puede quedar comprometida la responsabilidad de la Municipalidad. Es un contrasentido inadmisibles en un Estado de Derecho donde la administración municipal está cuestionada y en crisis, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal venga a establecer, formalmente, la irresponsabilidad de los concejales. Lo que se impone en la actualidad en la necesaria reforma del régimen local es el principio contrario: prever la responsabilidad de los concejales por las violaciones de ley y abuso de poder en que incurrir con frecuencia, como un medio adecuado para adecentar la institución municipal.

Por todo lo expuesto, no había duda en considerar que el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal era inconstitucional, pues al establecer la irresponsabilidad de los concejales, violaba directamente lo establecido en los artículos 46 y 121 de la Constitución, en los cuales se establece, sin posibilidad de que el legislador prevea excepciones, el principio de la responsabilidad individual de los funcionarios o empleados públicos o al servicio de todas las ramas del Poder Público y en ejercicio de todas las funciones públicas, entre los cuales están, sin la menor duda, los concejales.

b. *La colisión entre el artículo 51 y los artículos 93, 95 y 96 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Por otra parte, de la lectura del articulado de la Ley Orgánica de Régimen Municipal resultaba, además, una colisión entre el artículo 51 y los artículos 93, 95 y 96 de la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En efecto, tal como se señaló, el artículo 51 de la Ley Orgánica estableció la irresponsabilidad de los concejales, pero contradictoriamente con esa disposición, los artículos 93, 95 y 96 de la misma Ley Orgánica establecen el principio opuesto, el de la responsabilidad individual de los concejales en los siguientes términos:

*Artículo 93.* Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán ne-

cesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. *Los concejales serán responsables personalmente del cumplimiento de este artículo...*

*Artículo 95. Los concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.*

*La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios conforme a este artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existan frente a terceros.*

*Artículo 96. Los concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren exoneraciones, condonaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las ordenanzas municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.*

Estos artículos 93, 95 y 96 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con buen sentido, han establecido, formalmente, la responsabilidad civil o penal de los concejales por sus acciones u omisiones, tanto frente a la propia Administración Municipal, como frente a los particulares; es decir, consagran el principio de la responsabilidad individual de los concejales, lo cual colidía abiertamente con el artículo 51 de la misma Ley, que, como se vio, consagró el principio de la irresponsabilidad de los concejales por los votos y opiniones emitidos en ejercicio de sus funciones.

### *c. La decisión de la Corte Suprema*

Ahora bien, con base en estos argumentos, con los cuales coincidió la opinión del Fiscal General de la República, la Corte Suprema declaró la nulidad del artículo 51 de la Ley Orgánica mencionada, en la siguiente forma:

“En ese sentido, la Corte observa que el artículo transcrito consagra el principio de la irresponsabilidad de los concejales por los actos cumplidos en ejercicio de sus funciones, entre los cuales además de los deliberantes y normativos, se encuentran los relativos a la administración

del erario municipal, con lo cual el legislador contraría en esa forma el principio constitucional opuesto de la responsabilidad civil, penal y administrativa de todos los servidores del Estado, salvo la única excepción, como ya se dijo, de los senadores y diputados, a quienes la Constitución de modo expreso libera de responsabilidad en los términos previstos en su artículo 142 y por los justificados motivos antes sucintamente enunciados”.

“Es manifiesto, por lo tanto, que el citado artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal colide abiertamente con los artículos 46 y 121 de la Constitución, por lo que la nulidad del primero de los citados debe ser declarada, de conformidad con lo previsto en el ordinal 3º del artículo 215 de la propia Constitución, y ordinal 1º del artículo 42, en concordancia con el artículo 43, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

“Por haber prosperado el pedimento principal de declaratoria de nulidad de dicho artículo 51, es innecesario, de acuerdo con principios de técnica procesal, el examen del pedimento subsidiario, referente a la supuesta colisión del mencionado texto con otras normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que también aparece formulado en la demanda”.

## 2. *El Funcionamiento de los Concejos Municipales*

### A. *Instalación*

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica, los Concejos Municipales se instalarán en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día treinta (30) de abril del primer año del período municipal, sin necesidad de previa convocatoria, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. En esta sesión de instalación se elegirá la Junta Directiva del cuerpo, y en esa misma fecha y hora de los años subsiguientes del período municipal, se elegirá nuevamente su Junta Directiva.

En todo caso, los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo Municipal, deberán ser determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

En el caso de los Cabildos Metropolitanos, de acuerdo al mismo artículo 34 de la Ley Orgánica, éstos se instalarán a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del quince de junio del año de comienzo del período metropolitano, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y en esa misma oportunidad, elegirá su Junta Directiva y escogerá al

representante de la Corporación de Desarrollo Regional respectiva que formará parte del Cabildo (art. 32). En esa misma fecha y hora de los años siguientes del período metropolitano elegirá su Junta Directiva. En este caso la Ley también remite en cuanto a los requisitos y procedimientos para la instalación del Cabildo a su regulación por el Reglamento Interno del Cuerpo.

En todo caso, conforme al artículo 144 de la Ley, cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano, si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el concejal presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director debe proceder a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciere presente el día fijado para la nueva reunión, se debe convocar al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deben hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

#### *B. Elección del Presidente y directiva*

El Presidente del Concejo será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente. Los vicepresidentes serán elegidos por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la designación de la Directiva del Concejo en el primer año del período edilicio, si no se obtuviese la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al primer concejal en la plancha que obtuvo en las elecciones respectivas, el mayor número de votos, y como vicepresidentes a quienes obtuvieron el segundo y el tercer cuociente electorales.

#### *C. Funcionamiento*

De acuerdo al artículo 27 de la Constitución, la organización municipal debe ser siempre democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local. Por ello el artículo 137 de la Ley Orgánica prescribe, que para su funcionamiento interno, los Concejos deberán aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario. Sin embargo, la propia Ley establece los principios generales al respecto.

a. *Sesiones*

Los Concejos sesionarán en su sede oficial en forma ordinaria, los días y hora que se determinen en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias deben ser convocadas por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, indicando el objeto de la misma, en la forma que también se determine el Reglamento Interno de la Cámara (art. 138).

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

b. *Actas de las Sesiones*

De cada sesión debe levantarse un acta, que el artículo 141 califica como instrumentos de carácter público. Su efecto es determinante, pues el mismo artículo prescribe que los actos del Concejo que no consten en las actas carecen de valor legal.

Las actas, una vez aprobadas por la Cámara, deben asentarse en el Libro de Actas que se debe abrir anualmente; el cual deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el Presidente del Concejo, quien debe estampar en la primera de sus páginas, una nota en la que constará la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se debe estampar una nota donde termine el último asiento, haciéndose constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año.

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

En cuanto a las actas de las sesiones públicas de los Concejos deben ser publicadas mensualmente en la *Gaceta Municipal*.

c. *Quórum*

De acuerdo al artículo 142 los Concejos Municipales sólo pueden deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros. En cuanto a las decisiones de los Concejos, de acuerdo al artículo 143, ellas quedan sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos. Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los

concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno de número par inmediato inferior cuando el número de concejales presentes fuese impar.

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

En todo caso, de acuerdo a lo previsto en el artículo 145 y salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubiesen obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte, y a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

#### D. *Facultades de los Concejos Municipales*

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica, las facultades de los Concejos Municipales son las siguientes:

##### a. *En relación con su régimen interno*

1. Elegir su Presidente y su Vicepresidente, y cuando el Concejo esté integrado por más de siete miembros, elegir dos vicepresidentes (ord. 1).
2. Establecer su régimen interno y de debates (ord. 7).
3. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales (ord. 10).
4. Conocer en apelación, previo depósito o fianza, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en el ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales (ord. 16).

##### b. *En relación con el personal al servicio del Concejo*

En cuanto a los nombramientos de funcionarios:

5. Nombrar, fuera de su seno, al Secretario Municipal, al Administrador Municipal y al Síndico Procurador Municipal, así como a los funcionarios que los suplan en caso de ausencia de los mismos (ord. 2).

6. Nombrar a los Directores o Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Municipal, solicitando, al efecto, ternas al Administrador (ord. 3).

7. Nombrar al personal de la Secretaría y de la Sindicatura Municipal, así como de los organismos asesores de la Cámara (ord. 4).

8. Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los quince (15) días siguientes al 30 de abril de cada año (ord. 5).

En cuanto a la remuneración y demás beneficios económicos:

9. Fijar para el período legal siguiente: dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de concejales (ord. 19).

10. Conceder ayudas, becas, pensiones y jubilaciones de acuerdo con las ordenanzas respectivas (ord. 23).

En cuanto a las demás situaciones jurídicas de los funcionarios:

11. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno (ord. 20).

12. Otorgar licencia al Secretario Municipal, Administrador Municipal, Síndico Procurador Municipal y Contralor Municipal para separarse temporalmente de sus funciones por causa justificada, de conformidad con las normas establecidas al respecto, previa la designación del funcionario que haya de suplir la vacante (ord. 21).

13. Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo de Concejales (ord. 22).

*c. En relación con la gestión de los asuntos municipales*

14. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal (ord. 8).

15. Aprobar los planes de desarrollo urbanístico (ord. 9).

16. Velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios públicos municipales (ord. 15).

d. *En relación con los contratos municipales y demás relaciones con los particulares*

17. Autorizar al Administrador Municipal para la iniciación de los estudios relativos a los contratos administrativos cuya celebración convenga al Municipio (ord. 11).

18. Aprobar los contratos administrativos o de interés municipal, con excepción de los previstos en el ordinal 13 del artículo 65 que el Municipio haya de celebrar con la Nación, los Estados, el Distrito o los Territorios Federales y demás personas naturales o jurídicas de carácter público o privado (ord. 12).

19. Admitir y decidir sin dilación las solicitudes que recibe sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacionen con el interés público o privado (ord. 24).

20. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad (ord. 25).

e. *En relación a la defensa de los intereses municipales*

21. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación del Municipio en determinados asuntos de su competencia, facultándolo para otorgar los poderes o mandatos respectivos si fuere el caso (ord. 17).

22. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros de hecho o de derecho (ord. 18).

f. *En relación a las demás entidades locales y a la creación de entes descentralizados*

23. Dictar los acuerdos de formación de Mancomunidades, y tomar la iniciativa para la incorporación a otro Municipio o para la formación de un Distrito Metropolitano (ord. 13).

24. Crear o constituir fundaciones, empresas municipales, u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional (ord. 14).

g. *En relación a sus actos formales*

25. Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para nombrar el gobierno y la Administración Municipal (ord. 6).

Ahora bien, en cuanto a las ordenanzas, de acuerdo a la ley (art. 43), estos son los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. Estos actos deben recibir por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes, deben ser promulgados por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, y publicados en la *Gaceta Oficial o Metropolitana* según los casos.

En cuanto a los *Acuerdos*, estos son los actos que dicten los Concejos sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares. Estos actos deben recibir una sola discusión y deben ser publicados en la *Gaceta Municipal o Metropolitana* (art. 44).

Por último, se denominan *Resoluciones* a los actos de efectos particulares que dicten el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes (art. 45).

En todo caso, por supuesto, las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, metropolitanas y municipales.

E. *Obligaciones de los Concejos Municipales*

Además, el artículo 37 de la Ley Orgánica establece la obligación de los Concejos Municipales de dictar normas y adoptar medidas concretas, por supuesto, a través de las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones mencionadas, para asegurar una adecuada Administración y Gobierno Municipal, en particular en los siguientes aspectos:

En el *aspecto interno*:

1. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana (ord. 10).

En el *aspecto administrativo*:

2. Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz (ord. 4).

En relación a los *bienes municipales*:

3. Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio (ord. 1).

4. Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad y administrativa para quienes los tengan a su cargo y custodia (ord. 2).

En relación a la *planificación de sus actividades propias*:

5. Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional (ord. 3).

En relación a las *obras y servicios públicos municipales*:

6. La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica (ord. 5).

7. Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad (ord. 6).

En sus *relaciones con otros poderes públicos*:

8. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanadas de las autoridades nacionales y estatales (ord. 7), así como las atribuciones que señalen las ordenanzas y reglamentos (ord. 11).

9. Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como en otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos (ord. 8).

En relación con la *comunidad local*:

10. Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales a interesarla en la solución de sus problemas.

### 3. *La Organización Administrativa de los Municipios*

La Organización Administrativa de los Municipios, de acuerdo a la Ley Orgánica, permite distinguir la Administración Central de la Ad-

ministración Descentralizada de la entidad; y en relación a la Administración Central, la que está a cargo de los órganos del propio Concejo de la que se realiza territorialmente.

#### A. *La Administración Central del Municipio*

La Administración Central del Municipio corresponde al Concejo Municipal y a los funcionarios que le son directamente subordinados. Entre ellos están, los miembros de la propia Directiva del Concejo, el Administrador Municipal y el Síndico Procurador Municipal.

##### a. *La Junta Directiva del Concejo*

Como se dijo, la Junta Directiva del Concejo está compuesto por el Presidente, el o los vicepresidentes y el Secretario Municipal.

##### a'. *Presidente*

El Presidente de los Concejos es el representante legal del cuerpo (artículo 57), y será elegido, como se señaló, por mayoría absoluta de los integrantes del cuerpo.

Conforme se establece en el artículo 58 de la ley Orgánica, el Presidente está facultado para lo siguiente:

1. Presidir las sesiones del Cuerpo y representarlo en los actos protocolares;
2. Firmar las ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución;
3. Suscribir la correspondencia y demás documentos en los cuales tenga interés la entidad de conformidad y en acatamiento a las decisiones del Concejo;
4. Nombrar y remover el personal subalterno de temas que le proponga el Administrador Municipal, salvo los nombramientos y remociones atribuidos a otros órganos por esta Ley;
5. Llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general;
6. Convocar a los suplentes, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal de los principales;
7. Convocar, por sí o a pedimento de la tercera parte de los concejales, a sesión extraordinaria del Concejo;

En relación a los *bienes municipales*:

3. Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio (ord. 1).

4. Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad y administrativa para quienes los tengan a su cargo y custodia (ord. 2).

En relación a la *planificación de sus actividades propias*:

5. Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional (ord. 3).

En relación a las *obras y servicios públicos municipales*:

6. La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica (ord. 5).

7. Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad (ord. 6).

En sus *relaciones con otros poderes públicos*:

8. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanadas de las autoridades nacionales y estatales (ord. 7), así como las atribuciones que señalen las ordenanzas y reglamentos (ord. 11).

9. Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como en otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos (ord. 8).

En relación con la *comunidad local*:

10. Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales a interesarla en la solución de sus problemas.

### 3. *La Organización Administrativa de los Municipios*

La Organización Administrativa de los Municipios, de acuerdo a la Ley Orgánica, permite distinguir la Administración Central de la Ad-

ministración Descentralizada de la entidad; y en relación a la Administración Central, la que está a cargo de los órganos del propio Concejo de la que se realiza territorialmente.

#### A. *La Administración Central del Municipio*

La Administración Central del Municipio corresponde al Concejo Municipal y a los funcionarios que le son directamente subordinados. Entre ellos están, los miembros de la propia Directiva del Concejo, el Administrador Municipal y el Síndico Procurador Municipal.

##### a. *La Junta Directiva del Concejo*

Como se dijo, la Junta Directiva del Concejo está compuesto por el Presidente, el o los vicepresidentes y el Secretario Municipal.

##### a'. *Presidente*

El Presidente de los Concejos es el representante legal del cuerpo (artículo 57), y será elegido, como se señaló, por mayoría absoluta de los integrantes del cuerpo.

Conforme se establece en el artículo 58 de la ley Orgánica, el Presidente está facultado para lo siguiente:

1. Presidir las sesiones del Cuerpo y representarlo en los actos protocolares;
2. Firmar las ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución;
3. Suscribir la correspondencia y demás documentos en los cuales tenga interés la entidad de conformidad y en acatamiento a las decisiones del Concejo;
4. Nombrar y remover el personal subalterno de temas que le proponga el Administrador Municipal, salvo los nombramientos y remociones atribuidos a otros órganos por esta Ley;
5. Llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general;
6. Convocar a los suplentes, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal de los principales;
7. Convocar, por sí o a pedimento de la tercera parte de los concejales, a sesión extraordinaria del Concejo;

8. Cumplir con las obligaciones que imponga el Código Civil en relación a los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estatales, metropolitanas y municipales;

9. Cuidar del funcionamiento de las oficinas, dependencias e instituciones de la entidad; y

10. Lo demás que le atribuya el Reglamento interno.

#### b'. *Vicepresidente*

Los vicepresidentes, tienen por función suplir las ausencias del Presidente, en el orden de su elección (art. 57); y ella se realiza por el mismo procedimiento que para la elección del Presidente, según el artículo 144.

#### c'. *El Secretario*

##### a". *Requisitos*

De acuerdo al artículo 59 de la Ley Orgánica, para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

##### b". *Designación y Remoción*

El Secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. Esta decisión de remoción puede recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Orgánica (art. 60).

##### c". *Competencia*

Los deberes del Secretario son, tal como lo indica el artículo 61:

1. Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes;

2. Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara;
3. Hacer llegar a los concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias;
4. Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;
5. Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano;
6. Expedir de conformidad con la ley, certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del Presidente o de la Cámara;
7. Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia;
8. Dirigir el personal y los trabajos de secretaría del Concejo;
9. Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende; y
10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

b. *El Administrador Municipal*

a'. *Carácter y requisitos*

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal fue la previsión de la figura del Administrador Municipal, como órgano ejecutivo de la Administración del Municipio (art. 30).

Este funcionario cuya existencia es obligatoria en los Municipios con más de 50.000 habitantes, tiene diversas funciones administrativas, muchas de las cuales coliden con atribuciones que la Ley asigna a otros funcionarios municipales y al mismo Presidente del Concejo Municipal, lo cual ha hecho difícil la implementación del cargo. Debe señalarse, en todo caso, que en los Municipios con menos de 50.000 habitantes, las funciones del Administrador Municipal las debe desempeñar el Presidente del Concejo Municipal (art. 62).

En todo caso, para ser Administrador Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los

derechos civiles y políticos, no tener interés económico directo o indirecto en asuntos relacionados con el Municipio y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio (art. 62).

#### b'. *Designación y remoción*

De acuerdo al artículo 63 de la Ley, el Administrador Municipal debe ser designado por la Cámara previo concurso y durará en sus funciones por todo el período municipal, pudiendo ser reelecto.

Su remoción se hará por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Cuerpo, por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

#### c'. *Competencia*

Tal como lo indica el artículo 65, las atribuciones y deberes del Administrador Municipal son las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y los acuerdos del Concejo;
2. Dirigir y supervisar al personal de la Administración Municipal, de acuerdo con el régimen establecido en las respectivas ordenanzas;
3. Proponer nombres de candidatos conforme a lo establecido en el ordinal 3º del artículo 36 y en el ordinal 4º del artículo 58.
4. Dirigir los servicios administrativos;
5. Dirigir, coordinar y hacer que marchen eficientemente las actividades y el funcionamiento de las distintas unidades administrativas del Municipio, incluyendo las Juntas Comunales;
6. Someter a la consideración del Concejo el Plan y los Programas de Trabajo de la gestión municipal, así como anualmente el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de acuerdo a las normas previstas en el ordenamiento jurídico municipal;
7. Cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico;
8. Preparar estudios y proyectos que tiendan al logro de una buena administración municipal;

9. Asesorar al Concejo en materias técnicas y administrativas;
10. Presentar a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas con las exposiciones que los fundamenten;
11. Ejercer las atribuciones que esta Ley le confiere en la administración de los bienes y la recaudación, manejo e inversión de los ingresos municipales;
12. Hacer formar y mantener al día los censos de contribuyentes de los diversos tributos municipales;
13. Celebrar contratos con la aprobación del Concejo Municipal, sin la cual el acto carecerá de toda validez; sin embargo, no requerirán esta aprobación los contratos de menor cuantía que estén sometidos a otro procedimiento de acuerdo con la ordenanza respectiva;
14. Promover la participación del Municipio en el proceso de la planificación nacional, regional y local;
15. Presentar al Concejo, en el curso del mes de mayo de cada año, el Informe anual de las gestiones a su cargo. Asimismo presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal o que le sean solicitados por el Presidente de la Cámara; y
16. Los demás que le asignen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

#### d'. *Prerrogativas*

Es prerrogativa del Administrador Municipal el tener derecho de palabra en la Cámara y en las Comisiones del Concejo, en las materias de su competencia. Sin embargo, está obligado a concurrir a ellas cuando sea llamado a informar al respecto (art. 64).

#### c. *Síndico Procurador Municipal*

##### a'. *Requisitos*

Según el artículo 66, en cada Concejo Municipal habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La Condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de cincuenta mil (50.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

#### b'. *Designación y remoción*

El Síndico Procurador será designado por el Concejo en el acto de su instalación o en los siete días hábiles siguientes, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal.

No obstante podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

#### c'. *Competencia*

De acuerdo al artículo 68 de la Ley Orgánica, corresponde al Síndico Procurador:

1. Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Concejo; y
2. Representar y defender al Municipio, conforme a las instrucciones que le comunique el Concejo, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio;
3. Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Concejo y al Administrador Municipal en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Presidente del Concejo o el Administrador Municipal;
4. Someter a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas;

5. Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia;

6. Elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna;

7. Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Concejo, las acciones judiciales a que haya lugar; y

8. Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante (art. 69).

#### d'. *Otras funciones*

Además de ser el representante judicial y extrajudicial del Municipio, y el asesor jurídico de su administración, el artículo 70 de la Ley le atribuye el carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal. En tal función puede realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Administrador Municipal, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al Administrador del resultado de tales inspecciones o investigaciones.

#### B. *La Administración Territorial del Municipio*

Tradicionalmente, los Distritos Autónomos, que transitoriamente aún perduran, se dividían territorialmente en Municipios, los cuales eran y han sido las divisiones territoriales de los Distritos a efectos administrativos, en los cuales funcionaban y funcionan unas Juntas Comunales designadas por los Concejos Municipales del Distrito, de acuerdo a lo regulado en las leyes de Régimen Municipal de los Estados. Este régimen, al no haberse creado aún los Municipios autónomos regulados en la ley y la Constitución, permanece en vigencia.

Ahora bien, una vez que se creen los Municipios autónomos, cuando se dicten las leyes de división territorial en los Estados, las Asambleas Legislativas también deberán regular las divisiones territoriales futuras de los Municipios, cosa que la ley Orgánica Nacional no esta-

blece claramente. En realidad, esta ley sólo prevé la figura imprecisa de los Municipios foráneos, y la organización y funcionamiento de sus Juntas Comunales.

a. *El Municipio foráneo*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la ley, el Municipio foráneo es una figura limitada que solo surge cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos previstos en el artículo 15 para la existencia de un Municipio durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años. En tal caso, la Asamblea Legislativa debe proceder a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias, a efecto de deliberar acerca de esta conversión de un Municipio en Municipio Foráneo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

b. *Las Juntas Municipales*

a'. *Integración*

Conforme al artículo 38 de la Ley, las Juntas Municipales de los Municipios Foráneos está integrada por un Presidente quien ejerce su representación, y dos Vocales con sus respectivos suplentes, designados cada año entre los residentes del respectivo Municipio Foráneo, por el Concejo Municipal, en uso de la facultad prevista en el artículo 36, ordinal 4º.

Los miembros de la Junta deberán reunir las mismas condiciones exigidas para ser concejal (art. 47) y podrán ser reelegidos.

Las Juntas Municipales, en todo caso, deben designar un Secretario de fuera de su servo, que será de su libre nombramiento y remoción.

b'. *Designación y remoción*

El Concejo Municipal debe designar a los miembros de las Juntas Municipales sobre la base de la votación obtenida en el Municipio Foráneo por cada partido político o grupo de electores. A tal fin, las agru-

paciones a las cuales corresponda ese derecho, deben presentar oportunamente al Concejo Municipal una lista de candidatos (art. 38).

Los miembros de las Junta Municipales pueden ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual debe ser instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

### *c'. Competencias*

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 39, la Junta Municipal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios, las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva. Además, la Junta debe ser el vehículo a través del cual deben canalizarse las aspiraciones de la comunidad, a cuyo efecto el artículo 40, indica que la Junta Municipal elevará a la consideración del Concejo las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Estas comunicaciones serán atendidas al elaborar los planes y programas de inversión para el respectivo Municipio Foráneo. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta Municipal.

Como resultado de sus actividades, la Junta debe presentar al Concejo Municipal un informe trimestral de las mismas y de sus programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Concejo cuando ésta así lo solicita. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión la Junta remitirá al Concejo, copia del acta correspondiente (art. 47).

Estas reuniones, conforme al artículo 41, en forma ordinaria, se deben realizar una vez al mes en días fijos, y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación (art. 41).

### *C. La Administración descentralizada del Municipio*

La autonomía territorial de los Municipios, producto del peculiar sistema de distribución vertical del poder en nuestra Constitución, permite afirmar que los Municipios pueden descentralizar sus funciones y tareas administrativas mediante la creación de entes descentralizados de

derecho público o de derecho privado municipales. Estos están previstos en la Ley Orgánica, cuando el artículo 12 prescribe que la prestación de los servicios municipales puede ser hecho por "organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal" y cuando el artículo 130 habla de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal. Sin embargo, en concreto, el artículo 88, ordinal 5º habla de los Institutos Autónomos Municipales, y empresas comercio-industriales de propiedad del Municipio; y el artículo 36, ordinal 14 prescribe como una facultad de los Concejos Municipales, la de "crear o constituir fundaciones, empresas municipales u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional".

Por tanto, en los Municipios puede existir un cuerpo de administración descentralizada funcionalmente, cuyo régimen estaría establecido en los respectivos actos de creación de los entes respectivos, formado tanto por institutos autónomos, empresas municipales y fundaciones municipales.

## **IV**

# **EL REGIMEN HACENDISTICO DE LOS MUNICIPIOS**



### 1. *El régimen de la Hacienda Pública Municipal*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio.

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

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

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

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

Nuestra Constitución recoge una serie de principios de carácter general relativos a la Hacienda Pública referidos a diversos aspectos de la misma, y en particular a un importante elemento de ella: los tributos, término que abarca no sólo los impuestos sino también las tasas y las contribuciones especiales. Tales principios aplicables a la Hacienda Pública Municipal, son los siguientes: los principios tributarios; los principios presupuestarios; los principios relativos a la descentralización funcional; los principios relativos al crédito público; y los principios relativos a la competencia para la contratación de obligaciones.

a. *Los principios tributarios*

a'. *Principio de la legalidad del tributo*

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

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

Este principio, por otra parte, se regula en la Ley Orgánica de Régimen Municipal cuyos artículos 90 y 92 establecen expresamente:

*Artículo 90.* No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo mediante la promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

*Artículo 92.* El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas.

En cuanto a las exoneraciones, sin embargo, debe decirse que la Ley Orgánica establece una importante restricción, en el sentido de que las mismas no pueden acordarse o reacordarse por más de 1 año, para lo cual se requerirá una resolución especial del Concejo, aprobada por los votos de las 2/3 partes de los miembros del mismo. En ningún caso, agrega la norma, el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de 5 años.

*b'. Principio de la generalidad del tributo*

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

*c'. Principio de la igualdad tributaria*

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

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

Según el artículo 223, la igualdad ante el tributo se logra cuando las cargas se distribuyen en base a dos criterios: en primer lugar, un criterio objetivo: "la capacidad económica del contribuyente", la cual, en términos muy generales, viene dada por la magnitud de su riqueza. Pero este dato objetivo es insuficiente para lograr la igualdad, y de consiguiente, realizar la justicia tributaria; por ello la Constitución consigna otro elemento: el principio de la progresividad del sistema tributario (no de cada tributo en particular) que constituye un criterio subjetivo que introduce la condición personal en la consecución de la igualdad ante el tributo. En términos generales, se puede decir que un tributo es progresivo cuando el tipo impositivo, la tarifa (generalmente expresada en

un tanto por ciento), aumenta a medida que crece aquella parte de la riqueza que se fija como base del tributo. La progresión se fundamenta, según la doctrina más extendida, en el hecho de que a medida que aumentan los niveles de riqueza la utilidad disminuye; por ello los niveles altos de riqueza son gravados con tipos impositivos más elevados. Por otra parte, la progresividad del sistema tributario, tiende a la consecución de uno de los fines específicos del Estado: la redistribución de los ingresos.

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

Todos estos principios se aplican también a los tributos municipales.

d'. *Principio de la no confiscación*

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

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

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

El principio de que no podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal consagrado en el artículo 225 de la Constitución actual es considerado también como tradicional, y por otra parte, armoniza directamente con el Título III de la Constitución al hablar de los deberes, derechos y garantías ciudadanas.

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

El artículo 226 de la Constitución establece una disposición, por demás justa, al exigir que para poderse aplicar una ley en materia impositiva, debe establecerse un término previo a su aplicación, con el fin

de que sea conocida por el público antes de que se haga eficaz para evitar las repercusiones económicas inmediatas. En efecto, el artículo 226 dispone: "La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación".

Ahora bien, agrega la Constitución que en caso de que la Ley no contenga ninguna disposición de este tipo, la ley no podrá aplicarse sino sesenta (60) días después de haber quedado promulgada. Esta disposición residual, en materia municipal, es el principio general para la aplicación de las ordenanzas tributarias municipales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 90 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

b. *Los principios presupuestarios*

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

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

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

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

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

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

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

c. *Los principios relativos a la descentralización funcional*

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

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

d. *Los principios relativos al Crédito Público Municipal*

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

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

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

e. *La competencia en materia de obligaciones municipales*

Por último, el principio establecido en el artículo 232 de la Constitución se aplica íntegramente a los Municipios: éstos, en efecto, no reconocerán otras obligaciones que las contraídas por los órganos legítimos del Poder Municipal, de acuerdo con las leyes y ordenanzas.

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

Pero además de los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública y se aplican a los Municipios, en la propia Constitución se establecen una serie de principios que rigen directamente la Hacienda

Pública Municipal. Entre ellos están las normas relativas a los ingresos municipales, a los ejidos y a las limitaciones tributarias.

a. *Los ingresos municipales*

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

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

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

b. *Los ejidos*

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

c. *Las limitaciones tributarias*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 34 de la Constitución, los Municipios están sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la misma, en el cual se prohíbe a los Estados crear y gravar determinados bienes. De acuerdo a ello, los Municipios no pueden:

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

- b). Gravar bienes de consumo antes de que entre en circulación dentro de su territorio.
- c'. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.
- d'. Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

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

- e'. Gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre debates de comercio.

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

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

Esta previsión constitucional la recoge en igual término, el artículo 80 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, otras leyes aplicables a la Hacienda Pública Nacional, recogen el mismo principio. Por ejemplo, el artículo 1º del Código Orgánico Tributario establece expresamente, que "las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los Tributos de los Estados y Municipios". En cuanto a las Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario y de Crédito Público, expresamente establecen, que su normativa se aplica a los Municipios.

Ahora bien, en cuanto a los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional y que se aplican a los Municipios deben mencionarse expresamente los privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, conforme a lo previsto en el art. 80 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, salvo las disposiciones contenidas en esa misma Ley. Interesa por tanto, analizar dichos privilegios y prerrogativas.

a. *Prerrogativas procesales*

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

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

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

El Síndico Procurador Municipal podrá darse por citado en cualquier momento del lapso de citación.

b'. *La excepción a la confesión ficta*

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

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

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Municipal para

una actuación judicial, principio que se regula de similar manera en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

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

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece una excepción al principio procesal que obvia las notificaciones a las partes de un proceso, para los actos ordinarios de los mismos, lo cual también se aplica a los Municipios. Entonces, de acuerdo a dicha norma, en los juicios en que un Municipio sea parte, los funcionarios judiciales estarían obligados a notificar al Síndico Procurador Municipal de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrían efectuarse en cualquiera de las personas que ejerzan la representación del Municipio en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho días hábiles, se tendría por notificada la República. La falta de notificación sería causal de reposición a instancia del Síndico Procurador Municipal.

Sin embargo, esta prerrogativa procesal no es de aplicación absoluta y queda reducida a los casos que se ventilen ante Tribunales distintos a los contencioso-administrativos, en cuyo caso rigen las normas procesales establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es posterior y especial en cuanto a lo contencioso-administrativo. Por tanto, sólo se aplicaría la segunda parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a los Municipios, en primer lugar, en juicios originados en cualquier recurso o acción que se proponga contra los Municipios siempre que no sean de nulidad contra actos administrativos de los Municipios, y en segundo lugar, cuando se trate de juicios derivados de acciones de cualquier naturaleza que intenten los Municipios contra los particulares, en cuyos casos, el conocimiento corresponde a los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial (art. 183, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

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

De acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los bienes, rentas, derechos

o acciones pertenecientes al Municipio, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los Jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco Municipal, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Concejo Municipal para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado.

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

Ha sido un principio tradicional en la regulación hacendística nacional, al establecer la prerrogativa procesal del Fisco Nacional de que la República en ninguna instancia puede ser condenada en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o se desista de ello. Así se establece en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. El principio se aplicaba también a los Municipios, hasta que la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 admitió la posibilidad de que los Municipios puedan ser condenados en costas, al establecer lo siguiente:

*Artículo 82.* Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del 10 por ciento del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

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

De acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la ejecución de las condenas pronunciadas contra un Municipio, está sometida a las siguientes modalidades:

*Artículo 81.* Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Concejo, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la senten-

cia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Concejo, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Concejo copia certificada de lo actuado. El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas. El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total del 5 por ciento de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo. Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil;
2. Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Concejo, el Tribunal acordará la fijación del precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio, ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equipará a la fecha del Decreto de Expropiación.

#### *h'. La brevedad de los procedimientos*

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

#### *b. Privilegios*

Pero además de las prerrogativas procesales, la legislación nacional acuerda al Fisco Nacional una serie de privilegios, que rigen igualmente para los Municipios, y que se refieren al privilegio general de los

créditos tributarios, el privilegio de juicio ejecutivo, al privilegio de conocimiento, al privilegio de gratuidad, y a la prescripción decenal.

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

*a'. Privilegio general de los créditos tributarios*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 62 del Código Orgánico Tributario, los créditos por tributos municipales gozan de privilegio general sobre todos los bienes del contribuyente o responsable y tendrán prelación sobre los demás créditos con excepción de:

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

*b'. Privilegio de juicio ejecutivo*

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

*c'. Privilegio de conocimiento*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica

de la Hacienda Pública Nacional y 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los Municipios tienen el privilegio de tener que ser notificados por las autoridades públicas, de los asuntos extrajudiciales o judiciales que puedan interesarle.

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

Asimismo, de acuerdo a esa norma y al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, deben notificarse, por la vía más rápida, al Síndico Procurador Municipal y al Contralor Municipal respectivos, toda demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera que sea su naturaleza, que obre contra los intereses patrimoniales del Fisco Municipal. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto.

#### *d. Privilegio de gratuidad*

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

#### *e. La prescripción decenal*

Conforme al artículo 83 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contrariamente a los lapsos de prescripción regulados en las leyes nacionales respecto de los créditos del Fisco Nacional, los créditos a favor de la entidad local prescriben a los 10 años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones del Código Civil sobre la materia.

## 2. *El régimen de los bienes municipales*

### A. *Clases de bienes*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 538 del Código Civil, los Municipios, por supuesto, pueden ser titulares de bienes, y conforme al artículo 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son bienes municipales los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título, ingresen al Patrimonio Municipal o hayan adquirido o adquiriera el Municipio o se hayan destinados o se destinen a algún establecimiento público municipal.

Los bienes de las Municipalidades, de acuerdo al Código Civil son bienes del dominio público o del dominio privado. Son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes (art. 539). Los bienes del dominio público municipal, son de uso público o de uso privado de las Municipalidades (art. 540); y los bienes que dejen de estar destinados al uso público, pasan del dominio público al dominio privado (art. 541). Esta es la normativa básica que regula los bienes del dominio público municipal.

Los bienes del dominio público municipal por supuesto, son inalienables e imprescriptibles, pero de acuerdo al artículo 84 de la Ley Orgánica, el Concejo Municipal puede desafectar los bienes del dominio público con el voto favorable de las  $\frac{3}{4}$  partes de sus integrantes.

Ahora bien, la determinación de qué bienes son públicos y cuáles son privados constituye una cuestión de derecho "civil", pues significa establecer la distinción o clasificación básica en la condición legal o naturaleza jurídica de los bienes y estando reservada la legislación civil al Poder Nacional (art. 136, ord. 26), es indudable que sólo el Poder Nacional puede establecer la clasificación y los criterios para delimitarla. De allí las disposiciones citadas del Código Civil.

Por supuesto, una vez establecido, como lo ha hecho el Código Civil, cuáles son los bienes que integran el dominio público, es indudable que éste constituye una institución de derecho público, y más precisamente, de derecho administrativo. Serán, por tanto, los criterios del derecho

administrativo, los que pueden contribuir a la adecuada interpretación de las previsiones del Código Civil, sobre todo en la determinación de los "demás bienes semejantes" a que hace referencia el artículo 539 del Código Civil, y de la afectación al uso público a que hacen referencia los artículos 540 y 541 del mismo Código.

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

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

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

### B. *Adquisición de los bienes*

Ahora bien, un bien determinado no puede afectarse legítimamente a un uso público, en otras palabras, un bien no puede adquirir la categoría de bien del dominio público de uso público, si dicho bien no se encuentra en poder del ente público (la Municipalidad) en virtud de un título jurídico que le haya permitido adquirir el dominio de ese bien, pues el Estado no puede afectar al uso público cosas que

no le pertenezcan. De lo contrario, vulneraría la garantía constitucional de la propiedad.

Ahora bien, el medio jurídico mediante el cual el Municipio adquiere la propiedad de una cosa, puede ser indistintamente de derecho público, por ejemplo, expropiación, o de derecho privado, por ejemplo, compraventa, donación, cesión, pero en todo caso, se trata de uno de los títulos de adquisición previstos en el ordenamiento jurídico. Por ello la expresión del artículo 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual al definir los bienes municipales insiste en que son los que por cualquier *título* ingresen al patrimonio municipal o hayan *adquirido* o *adquiera* el Municipio.

Por tanto, no basta que un bien de propiedad particular se afecte a un uso público, para que éste pase a ser del dominio público, sino que el mismo, para adquirir esta categoría, tiene que ser adquirido formalmente por el Municipio, por los medios regulados en el ordenamiento jurídico, incluido la expropiación. Ello resulta claramente regulado en la Ley Orgánica, pues se prevé en su artículo 85 los principios para las expropiaciones urbanísticas, en la forma siguiente:

*Art. 85.* Cuando con la promulgación de un plano de desarrollo urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales, o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso, podrá exceder de 4 años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición, sin embargo, dice el mismo artículo 85, no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Ahora bien, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, de 1983, ha modificado el contenido de esta norma en varios aspectos: en primer lugar, que la afectación de la propiedad a efectos expropiatorios no la puede hacer el plan directamente, sino que debe hacerse por Decreto de Expropiación para la ejecución del plan. Por tanto, la sola promulgación del plan no produce afectación ni limitación sobre la propiedad, y es indispensable que se dicte posteriormente un Decreto de Expropiación.

En segundo lugar, que en general, la ejecución de la expropiación debe hacerse en un lapso determinado, y que si bien en la ejecución

de otros planes de ordenación del territorio puede ser mayor, en materia urbanística debe ser de cuatro años. En todo caso, se aplica el artículo 64 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, en el sentido de que si el lapso es superior a 3 años, la autoridad municipal debe necesariamente establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

En tercer lugar, con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio se han modificado el régimen, en cuanto a los efectos que produce la inejecución de la expropiación. Conforme a esta Ley Orgánica de 1983, aquellos no implican dejar sin efecto la afectación establecida por el plan, sino que aun cuando dicha afectación continúe, lo que debe es indemnizarse al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad, derivadas de dicha afectación. En efecto, el artículo 64 de la Ley Orgánica, luego de establecer que en los casos de expropiación, el plan respectivo de Ordenación del Territorio, comprendidos los de Ordenación Urbanística, deberá establecer un lapso para la ejecución de la misma, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar, prevé lo siguiente:

Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el decreto respectivo, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá establecerse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

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

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

En cuanto a los bienes del dominio público municipal, además del uso común y general regulado, por ejemplo, en la Ley de Tránsito Terrestre respecto de las calles y avenidas, el uso especial de dichos bienes deben ser objeto de permiso especial o concesión. Por ejemplo, el uso exclusivo de las vías públicas para estacionar vehículos puede ser permisado por la autoridad municipal, y el uso exclusivo de aceras, por ejemplo, debe ser objeto de concesión. En estos casos, el artículo 13 de la ley establece el régimen de las concesiones de bienes del dominio público municipal, las cuales se regirán por las siguientes condiciones mínimas:

1. Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte (20) años;
2. Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes municipales;
3. Garantizar por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones;
4. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes;
5. Forma en que el Municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones;
6. Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión;
7. Derecho del Municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante;
8. Traspaso gratuito al Municipio libre de gravamen, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa.

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

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

En cuanto a los bienes inmuebles del dominio privado municipal, el artículo 86 de la Ley Orgánica establece una serie de limitaciones a su uso y disposición.

En primer lugar se establece que el Concejo no puede *donar*, ni dar en *usufructo* o *comodato* los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial aprobado en dos discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las 2/3 partes de sus integrantes. Cuando los inmuebles antes indicados, dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación,

cación (donación, usufructo o comodato), revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

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

La consecuencia de la violación de lo prescrito en este artículo 86, es que los actos que la produzcan se consideran inexistentes. A los efectos de la declaratoria de inexistencia, la ley considera dichos actos como nulos de nulidad absoluta, que puede ser reconocida en cualquier momento por el Municipio y objeto de una solicitud por cualquier vecino del Municipio.

En efecto, el mismo artículo 86 en su parte final, establece que a los efectos de que se establezca la inexistencia de lo que se realice en contravención con lo que dispone:

...basta la resolución declaratoria del Concejo publicada en la *Gaceta Municipal*. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar al Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los 60 días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Como consecuencia de estas disposiciones, se deduce que los Municipios pueden disponer, siempre que se trate de una disposición onerosa, sus bienes inmuebles municipales del dominio privado. Por supuesto, la compra de estos terrenos, que la Ley Orgánica califica de propios, se hace a riesgo del comprador, quien no puede reclamar saneamiento por evicción (art. 107).

En todo caso, el Concejo Municipal queda facultado por el artículo 104 de la Ley Orgánica para adoptar, por Ordenanza, una política general de no enajenación de sus terrenos propios, así como de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

#### E. *El régimen de los ejidos*

Los ejidos son bienes inmuebles del dominio privado en los Municipios, sometidos a un régimen jurídico peculiar que aun cuando parte del principio constitucional de que son "inalienables e imprescriptibles" (art. 32), recogido en el artículo 104 de la Ley Orgánica, se establecen modalidades para su enajenación en determinadas condiciones.

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

a. *Enumeración de los ejidos*

De acuerdo al artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son terrenos ejidos:

1. Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios;
2. Los que hayan adquirido, adquirieran o destinen los Municipios para tal fin;
3. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas;
4. Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 has), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros, y
5. Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

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

A los efectos de la concesión y ampliación de ejidos a los Municipios o Municipios Foráneos que carezcan de ellos o no los tengan en cantidad suficiente, el artículo 103 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal declara de utilidad pública e interés social la actividad, a

los efectos de aplicabilidad de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

En todo caso, en cuanto a la adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, sin que la ley distinga el modo de adquisición (compraventa o expropiación) se establece a favor del ente público adquirente un privilegio de pago mediante bonos. En efecto, la segunda parte del artículo 103 establece lo siguiente:

*Artículo 103.* Se declara de utilidad pública e interés social, la concesión y ampliación de ejidos al Municipio o al Municipio Foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.

En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años, y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la porción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio y que se fijará anualmente en el Presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

### c. *La enajenación de ejidos*

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

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

Esta norma ha sido desarrollada y limitada por los artículos 104 a 107 de la Ley Orgánica, al prescribir en general que la enajenabilidad de los ejidos, sólo puede hacerse para construcciones, sometida a los siguientes requisitos:

En primer lugar, que se trate de ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, la cual se debe establecer conforme se determina en el artículo 52 de la

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Esto excluye, por tanto, la enajenación de cualquier inmueble ejido situado en el casco urbano de una población. En cuanto a los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos sólo al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional.

En segundo lugar, la enajenación de los mencionados ejidos sólo es posible, siempre que se urbanicen previamente por el Municipio. A los efectos de esta urbanización, el artículo 105 de la Ley Orgánica dispone lo siguiente:

*Artículo 105.* Cuando el Concejo acuerde urbanizar terrenos de origen ejidal deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Concejo e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Concejo, el contrato que celebre este organismo con tal fin, deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Cuerpo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este artículo.

De acuerdo a esta norma, por tanto, es el Municipio el que puede urbanizar, aun cuando el desarrollo del parcelamiento pueda ser realizado, mediante contrato, por particulares.

En tercer lugar, una vez urbanizado los terrenos ejidos, y desafectada su condición ejidal, las parcelas resultantes son las que puede enajenar el Municipio, siempre de acuerdo al documento de parcelamiento y al número catastral. La forma de enajenación de estas parcelas está regulada con precisión en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la siguiente forma:

*Artículo 106.* Los terrenos originalmente ejidos que conforme al Artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además del canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que la Cámara haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Concejo, previa la comprobación correspondiente y mediante acuerdo de la Cámara, declarará resuelto de pleno derecho el contrato, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

El acuerdo de la Cámara se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público, respectiva a los fines que se estampe la nota marginal correspondiente.

En todo caso, de acuerdo con el artículo 107, la compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

En cuarto lugar, para la enajenación de ejidos, exige el artículo 104 la condición de que se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la Ordenanza respectiva y previa las formalidades que la misma señale.

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

El artículo 86 de la Ley Orgánica prohíbe a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos, y el artículo 104 autoriza a los Municipios para adoptar, por Ordenanza, una política general de no enajenación de

sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su correndamiento y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y el interés del Municipio.

#### F. *La recuperación de los bienes municipales*

De acuerdo al artículo 159 de la Ley Orgánica, cuando se compruebe que ejidos e inmuebles municipales en general, han sido enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, las ordenanzas y leyes respectivas, o son detentados sin causa o justo título, el Municipio tomará las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión.

En todo caso, cuando el Municipio no ejerza las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, la Asamblea Legislativa o cualquiera de los vecinos, podrá solicitar la intervención de un Fiscal del Ministerio Público para que inste al Municipio a actuar o, en su defecto, dicho funcionario podrá subrogarse en el ejercicio de tales acciones.

### 3. *El régimen de los ingresos municipales*

#### A. *La enumeración de los ingresos*

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

Así, de acuerdo al artículo 88 son *ingresos ordinarios* del Municipio:

- 1º El producto de los impuestos y tasas municipales;
- 2º El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la ley;
- 3º Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal;
- 4º El producto de la administración de los bienes o servicios municipales;
- 5º Los proventos que satisfagan al Municipio los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad;

- 6º Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género;
- 7º El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los ordinales 2º y 3º del artículo 89;
- 8º Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito;
- 9º El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la ley, y
10. Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 89, son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

- 1º Las contribuciones especiales previstas en la ley nacional;
- 2º El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;
- 3º El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales;
- 4º Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor, y
- 5º Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

En todo caso, como principio, de acuerdo al artículo 93, los ingresos públicos extraordinarios sólo pueden destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio, con excepción de los mencionados en los ordinales 4º y 5º del artículo 89, cuando ellos hayan sido donados, legales o aportados para un fin determinado.

En cuanto a los ingresos provenientes de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente, de lo cual son responsables personalmente los concejales en caso de incumplimiento de esta exigencia.

### B. *Los impuestos municipales*

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

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

En segundo lugar, el impuesto sobre inmuebles urbanos, es decir, sobre la propiedad inmobiliaria, el cual es el único impuesto territorial o predial existente en el país en la actualidad. Se lo denomina, con frecuencia, "derecho de frente", y su base imponible es la productividad real o prevista del inmueble o el valor del mismo.

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

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

En quinto lugar, está el impuesto sobre apuestas lícitas, cuyo hecho generador es la apuesta lícita que se pacte con motivo de espectáculos públicos permitidos, y cuya base imponible es el valor de cada apuesta, que debe pagar el apostador. Sobre este impuesto, en particular el artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece que se trata del "gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del 5 por ciento del monto de lo aportado, cuando se origine en sistemas de juego establecidos nacionalmente por algún instituto oficial. En este caso, el monto del impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el Municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva". Agrega el

artículo que "las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales", concluyendo con una prohibición al Municipio para su actividad normativa local: "El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general".

En sexto lugar, está el impuesto sobre la propaganda comercial que, al igual que los mencionados impuestos de "patente", tiene su regulación una finalidad de policía.

### C. *Las tasas municipales*

Además de los ingresos municipales por impuestos, están los que derivan de las tasas, es decir, de las prestaciones pecuniarias exigidas a los usuarios de bienes o servicios municipales. Sobre estas tasas en lo que se refiere a las derivadas del uso de los servicios públicos, el artículo 91 de la Ley Orgánica prescribe, que aquellas "deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de 20 años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos".

### D. *Las contribuciones especiales*

Hemos señalado que de acuerdo a la Constitución, corresponde a los Municipios, como ingresos, "las demás . . . contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley" (art. 31, ord. 6º). En tal sentido, hasta el momento dos leyes prevén estas contribuciones: En primer lugar, la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuyo artículo 98, ordinal 2º se establece, que los Municipios tendrán también como ingreso:

La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.

El monto total de la contribución de mejoras no podrán exceder del señalado en la ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75%) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5%) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad.

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

*Art. 68.* Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso, o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

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

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

#### *E. El situado municipal*

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

Dicho Situado Municipal se debe distribuir en la forma siguiente: un 30 por ciento por partes iguales; y el 70 por ciento restante en proporción a la población de cada entidad. Esta forma de distribución se ratifica exactamente en el artículo 108 de la LORM.

Sin embargo, los Municipios no tienen absoluta libertad para disponer de este ingreso, pues la misma Ley Orgánica de Coordinación prescribe que la inversión del 50 por ciento del Situado Municipal, se hará en coordinación con los Ejecutivos Regionales en términos similares a los previstos en la misma Ley Orgánica para la coordinación de los Sitados de los Estados.

En cuanto a la LORM, ésta exige en su artículo 110 que el Situado Municipal se invierta en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento. En los casos en los cuales en un Municipio existan Municipios Foráneos, la ley exige que se invierta en la jurisdicción de aquéllos, una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

En esta materia de inversión del Situado Municipal, se establece la posibilidad de que se acuerde la retención del pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio, cuando existan evidencias de ilegalidad en la inversión, a cuyo efecto el artículo 111 de la LORM establece lo siguiente:

Los Gobernadores de los Estados, con la opción favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta ley, en cuyo caso las cantidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los Territorios Federales la retención será acordada por el Gobernador cuando proceda.

En todo caso la retención se hará mediante Resolución motivada, impugnabile por ante el correspondiente Tribunal de la Jurisdicción al procedimiento y plazos establecidos en el artículo 146.

Sin embargo, para limitar los posibles abusos de los Gobernadores en la retención ilegal de todo o parte de la asignación por Situado Municipal, el artículo 112 atribuye a la Contraloría General de la Repú-

blica facultad para sancionar personalmente al Gobernador, con multa de hasta Bs. 10.000,00 cuyo producto ingresará al Tesoro Municipal respectivo.

Por último debe mencionarse que en caso de que exista un Distrito Metropolitano que agrupe varios Municipios, el artículo 109 LORM prescribe que éste debe percibir el 50 por ciento de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo integran, el cual debe ser invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio.

#### F. *Las multas*

En cuanto a las multas impuestas por la autoridad municipal y que se prevean en las leyes nacionales o estatales o en las Ordenanzas en las materias de la competencia municipal, la LORM sólo prevé en su artículo 99 que la autoridad que las imponga debe hacer la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

#### G. *Las operaciones de crédito público*

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

En particular, en lo que concierne a las operaciones de crédito público que pueden realizar las Municipalidades (art. 89, ord. 2º LORM), la Ley Orgánica de Crédito Público excluye la posibilidad de que realicen operaciones de Crédito Público Externo (art. 40).

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

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

*4. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal*

En cuanto al pasivo de la Hacienda Municipal, el artículo 94 de la LORM los enumera en la forma siguiente:

- 1º) Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos;
- 2º) Las deudas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento legal vigente;
- 3º) Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la ley;
- 4º) Las acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los tribunales competentes, y
- 5º) Los valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la ley.

V

**EL SISTEMA ADMINISTRATIVO  
DE LOS MUNICIPIOS**



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

### 1. *El sistema de presupuesto*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha regulado, quizás con excesivo detalle, todo un conjunto de principios sobre régimen presupuestario de los Municipios, los cuales en realidad están destinados para los grandes municipios urbanos, y tienen muy difícil aplicación en los pequeños municipios urbanos y rurales. En todo caso, de acuerdo al artículo 124 de la ley, la tendencia es al establecimiento de un sistema presupuestario uniforme a escala nacional, a cuyo efecto la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad deben prescribir los procedimientos relativos a la Administración Presupuestaria Municipal, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

En todo caso, estas regulaciones comienzan por establecer la obligatoriedad para los Municipios, de "normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas y el cual se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año".

#### A. *Contenido del Presupuesto Municipal*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 113, la Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

##### a. *Disposiciones generales*

Las disposiciones generales están constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la

Ley Orgánica de Régimen Prespuestario y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

b. *El presupuesto de ingresos*

El presupuesto de ingresos debe contener la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recaudos financieros permitidos por la ley. La ejecución del presupuesto de ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

c. *El presupuesto de gastos*

El mismo artículo 113 de la ley también establece que el presupuesto de gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del presupuesto de gastos no podrá exceder del total del presupuesto de ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el presupuesto de ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Prespuestario.

Por otra parte, de acuerdo a la Ley Orgánica, para la configuración de este presupuesto de gastos existen ciertas limitaciones porcentuales en cuanto a los denominados gastos de Gobierno y Administración General.

En efecto, el artículo 125 de la LORM, establece lo siguiente:

Los gastos de Gobierno y Administración General no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluido el Situado Constitucional, que se señalan a continuación:

Del 40 por ciento en Municipios con menos de Bs. 250.000,00.

Del 30 por ciento en Municipios con menos de Bs. 1.000.000,00.

Del 25 por ciento en Municipios con menos de Bs. 5.000.000,00.

Del 20 por ciento en Municipios con menos de Bs. 100.000.000,00.

Del 15 por ciento en Municipios con más de Bs. 100.000.000,00.

La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.

A los efectos de este artículo, se consideran gastos de Gobierno y Administración General, todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las unidades organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del Administrador Municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atiendan servicios públicos municipales.

El Reglamento precisará las reglas de aplicación de este artículo.

Corresponde a la Contraloría General de la República velar por el cumplimiento de esta norma (art. 126).

#### d. *Las rectificaciones al Presupuesto*

Por último, en cuanto al contenido del Presupuesto de Gastos, el artículo 118 prescribe que en él se debe incorporar una partida denominada "Rectificaciones al Presupuesto", cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil ni superior del cinco por ciento del total de los ingresos estimados en la Ordenanza del Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estatal.

El Administrador Municipal puede hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto. Sin embargo, la ley prohíbe aprobar créditos adicionales a la partida "Rectificaciones al Presupuesto", ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

*e. La especificación de las inversiones*

Por último, en cuanto al contenido del Presupuesto, el artículo 114 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal exige que en el mismo se determinen en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

Agrega la norma el principio de la unidad del Tesoro, en el sentido de que no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta ley.

*B. La elaboración y aprobación del Presupuesto*

De acuerdo a la Ley Orgánica, corresponde al Administrador Municipal formular el Proyecto de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente, para lo cual debe oír la opinión de los concejales, directores y jefes de servicios y de las demás dependencias, municipales, procurando conciliar sus observaciones y aspiraciones con los objetivos y metas propuestas (art. 115).

Este Proyecto de Ordenanza del Presupuesto, con el contenido antes indicado, debe someterse a la consideración del Concejo, antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto (art. 116).

En todo caso, si para el 1º de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el Presupuesto anterior. Para la reconducción del Presupuesto se deben observar, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

### C. *Las modificaciones al presupuesto: los créditos adicionales*

De acuerdo con el artículo 119 de la Ley Orgánica, el Concejo podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos, para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Estos créditos adicionales pueden ser financiados, de acuerdo con la ley, en la forma siguiente:

1º Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos;

2º Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio;

3º Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal;

4º Con aportes especiales acordados por los gobiernos nacional y estatal, y

5º Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

En todo caso, cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deben ser expresamente determinadas a cuyo efecto deben acordarse las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entienden por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

### D. *La ejecución del Presupuesto*

#### a. *Carácter de los créditos presupuestarios*

De acuerdo al artículo 123, los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Concejo acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al Reglamento. Sin embargo, a solicitud del Administrador Municipal o Presidente del Concejo, según los casos, la Cámara podrá

acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal. El traspaso, en todo caso, consiste en una resignación de créditos presupuestarios que no afecte el total de gastos.

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

El artículo 120 de la ley remite al reglamento al establecimiento de las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deben llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben contener los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la ley.

Estos principios formales son de la primera importancia, pues, conforme al artículo 122, ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por el funcionario competente.

En todo caso, además, se exige en la ley que los comprobantes de gastos se sujeten a lo previsto en las Ordenanzas de Hacienda Municipal (art. 132).

c. *El principio de la sinceridad del gasto.*

De acuerdo al artículo 121, ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Concejo Municipal conforme al Reglamento de la ley. A estos efectos, se consideran avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrado por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

d. *La programación de la ejecución presupuestaria*

Por último, la Ley Orgánica prescribe, como principio, que para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del Presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al Administrador Municipal la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estatal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Administrador Municipal acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Administrador Municipal o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

## 2. *El sistema de contabilidad*

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

De acuerdo con lo establecido en el artículo 127, los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría General de la República, conforme lo prescrito en el art. 67 de la Ley Orgánica de este organismo, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regulación y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

### B. *Las cuentas de la ejecución*

La Ley Orgánica establece como principio que las cuentas de los Municipios deben ser de tal naturaleza que permitan la anotación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios (art. 128).

En cuanto a las cuentas de los entes descentralizados de los Municipios, el artículo 130 prescribe que éstas deben llevarse de acuerdo con las necesidades propias de cada organismo y las normas que dicte el Concejo Municipal, sin perjuicio de la aplicabilidad de lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

### *C. Las competencias de las Contralorías Municipales*

Por último, en materia de contabilidad gubernamental, el artículo 129 atribuye competencia a las Contralorías Municipales donde éstas existan, y donde no, al Administrador Municipal, para prescribir procedimientos auxiliares de la contabilidad, los cuales en todo caso, deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

#### *3. El sistema de personal*

La Ley Orgánica, en materia del sistema de administración del personal al servicio de los Municipios, establece sólo unas reglas de principio, en los artículos 135 y 136.

De acuerdo a estas normas, los Municipios deben establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

A los fines de actualizar estos principios, los Municipios pueden establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin, y conforme a ello, sobre todo en las grandes municipalidades urbanas, se han dictado Ordenanzas de Carrera Administrativa, pero aplicables al personal de cada entidad municipal, aisladamente.

El régimen del personal de los Municipios, por tanto, es parte de su autonomía, y cada uno puede establecer el suyo propio, no existiendo ninguna norma de ámbito nacional aplicable a los mismos, salvo las mencionadas del Seguro Social Obligatorio, y las que se dicten por el Congreso en materia de jubilaciones que, conforme a la Enmienda Constitucional N° 2 de marzo de 1983, podrán regir también respecto de los Municipios.

#### *4. El sistema de control*

##### *A. Facultades de la Contraloría General de la República*

El control fiscal y administrativo de los Municipios corresponde, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica, tanto a la Contraloría General de la República como a las Contralorías Municipales, donde existan.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, la Contraloría General de la República tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales (art. 234); sin embargo, por ley, sus funciones pueden extenderse a controlar las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la propia Constitución (art. 235). Es así, como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975, estableció, por primera vez en el ordenamiento legal, potestades de control de este organismo en relación a los Municipios, y en particular dispuso en su artículo 65 que la Contraloría podía ejercer sobre las administraciones municipales las funciones de inspección, fiscalización e investigación reguladas en los artículos 75 a 91 de dicha Ley Orgánica.

Por su parte, el artículo 133 de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal va más allá y prescribe que la Contraloría General de la República "ejercerá", en coordinación con las Contralorías Municipales donde existan, la vigilancia, fiscalización y control *a posteriori*, sobre las Administraciones Municipales, Empresas, Fundaciones o Mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia establecida en la legislación nacional.

En todo caso, prescriben los artículos 66 de la LOGR y 134 de la LORM, el resultado de las investigaciones que realice la Contraloría General en las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

Por último debe señalarse que conforme al artículo 71 de la LORM, la Contraloría General de la República puede constituir unidades permanentes de control en los Municipios, cuando así lo considere necesario, por propia iniciativa o en cumplimiento de un acuerdo expreso del Congreso, en cuyo caso no hay lugar a la existencia de Contraloría Municipal.

#### B. *Las Contralorías Municipales*

Las Contralorías Municipales, de acuerdo al artículo 72 de la Ley Orgánica, deben existir obligatoriamente en los Municipios con ingresos anuales superiores a los Bs. 10.000.000, y corresponde a ellas ejercer, por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes

municipales y estará sometida a las leyes y ordenanzas. La Contraloría General de la República, en todo caso, debe asesorar a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran (art. 74).

### *C. Funciones de las Contralorías Municipales*

De acuerdo a lo indicado en el artículo 75 LORM, las Contralorías Municipales sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrán las funciones que les asignen las ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

1º El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones;

2º La fiscalización y el control sobre el patrimonio;

3º La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad;

4º El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad;

5º El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado;

6º El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del Municipio;

7º La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República y otros organismos públicos al Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciere el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades, para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes;

8° El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal;

9° La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales.

10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República, y

11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente ley, en las ordenanzas municipales o en otras disposiciones legales.

Además, el artículo 76 atribuye a las Contralorías Municipales, competencia para instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes, y si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas. Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En todo caso, y sin perjuicio de las atribuciones que se conceden a las Contralorías Municipales para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente, de conformidad con el artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa institución, como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

Además, debe señalarse que las regulaciones de la reciente Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1983, y las competencias allí atribuidas a la Contraloría General de la República para declarar la responsabilidad administrativa, incluso de los funcionarios municipales, se prevén sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Municipales para hacer dicha declaratoria respecto de los propios funcionarios municipales.

Por último, debe señalarse que las Contralorías Municipales deben remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los 3 meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio,

una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del Presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo Municipio (artículo 78).

#### D. *El Contralor Municipal*

Las Contralorías Municipales deben actuar bajo la responsabilidad y dirección del Contralor Municipal, quien será nombrado por el Concejo Municipal en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido (art. 72).

Los Contralores Municipales deben ser nombrados mediante concurso, en cuyo jurado debe estar representada la Contraloría General de la República (art. 73). La reglamentación de la forma conforme a la cual deben realizarse estos concursos y de la integración de los jurados se ha efectuado mediante Decreto N° 1.443, de 22-3-82, contenido del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre nombramiento de Contralores Municipales (*Gaceta Oficial* N° 32.438, de 22-3-82).

Los Contralores Municipales sólo pueden ser destituidos de su cargo por sentencia penal condenatoria o decisión que declare su responsabilidad administrativa (art. 72). En todo caso, el incumplimiento de la obligación impuesta a los Contralores Municipales de enviar información a la Contraloría General de la República en el artículo 78 de la Ley Orgánica, se considerará como falta grave y acarreará la inmediata remoción del Contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Por último, el artículo 77 de la Ley Orgánica prescribe la necesidad de que el personal de la Contraloría se nombre, sujetándose el Contralor a los principios del sistema de administración de personal previstos en los artículos 135 y 136 de la ley; y a los efectos de evitar que disminuya el control por efectos de reducción de gastos de personal respecto de las Contralorías, la misma norma exige un voto de las 2/3 partes de los miembros del Concejo para que puedan disminuirse las asignaciones para dichos gastos de personal de las Contralorías.

## VI

### LA PARTICIPACION POLITICA EN EL REGIMEN MUNICIPAL



A pesar de la aparente indiferencia que se le atribuye a la ciudadanía por las cuestiones municipales, es evidente que la situación es distinta. Al contrario, debe constatarse cómo en los últimos tiempos se ha despertado en el país, una avidez y curiosidad desusadas por los problemas del régimen local. Puede que no se haya hecho suficiente propaganda a las elecciones municipales, y que el ciudadano tenga recelo, realmente, frente a la actitud de los partidos políticos, los cuales han sido los principales actores en esos comicios; pero, de allí a concluir en la apreciación de que no hay interés por las cuestiones municipales hay un largo trecho.

En efecto, si en alguna institución política de la Venezuela contemporánea, el ciudadano siente que puede participar, esa es la institución municipal. En el Municipio es que puede concretarse entonces la tan mentada democracia participativa, y precisamente, por la lucha de los vecinos, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, se consagraron diversos mecanismos de participación política.

#### 1. *La participación política en la Ley Orgánica de Régimen Local*

En efecto, a pesar de todas sus imperfecciones, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contrariamente a lo que se establecía en el Proyecto que le dio origen y que se discutió en el Congreso en 1977, estableció una serie de mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales. Estos mecanismos de participación pueden clasificarse en cuatro grupos: los de participación política; los de participación en asuntos vecinales, y los de participación en asuntos de urbanismo; y los de participación en defensa de los bienes municipales.

##### A. *Los mecanismos de participación política*

En cuanto a las disposiciones sobre participación política, la Ley Orgánica ratifica el principio de la autonomía municipal previsto en la Constitución y que implica la elección, por el propio Municipio, de sus autoridades (artículo 4, ordinal 1º), pero agregando que la organiza-

ción del Municipio "será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad" (artículo 3).

Corresponde, por tanto, a la comunidad del Municipio, integrada por los residentes en su jurisdicción, no sólo nacionales sino a los extranjeros con más de 10 años de residencia en el país y con más de un año de residencia en el Municipio (artículo 8 de la L.O.S.), la elección de las autoridades municipales. El vínculo político de la comunidad con la unidad política municipal es, por tanto, la residencia, es decir, el lugar donde se desarrollan habitualmente las actividades normales de la vida humana. Este concepto civil de la residencia adquiere su significado público en el de vecindad como permanencia habitual del individuo en una comunidad.

Pero no basta la simple permanencia habitual en un lugar para que surja la vecindad: es necesario un acto administrativo que la declare, y a falta de otro control, ese acto es el de registro en el Registro Electoral Permanente.

El ser residente de un Municipio en esa condición, no sólo posibilita el ejercicio del derecho a elegir las autoridades municipales, sino también a ser electo concejal (artículo 49) o miembro de una Junta Municipal (artículo 38). En ambos casos se necesita ser residente del respectivo Municipio.

Por otra parte, y también desde el punto de vista de la participación política, la Ley Orgánica atribuye la iniciativa para la creación de un Municipio, su función o su incorporación a otro, además de a la Asamblea Legislativa y a los Concejales interesados, "a los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en número no menos del 20 por ciento de los inscritos en el Registro Electoral Permanente" (artículo 17, ordinal 1º), con lo cual se vincula, de nuevo, la vecindad, con la inscripción en el Registro Electoral Permanente.

También como mecanismo de participación política, la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a los vecinos la iniciativa legislativa en materia de Ordenanzas y la posibilidad de solicitar a los Concejales Municipales la reconsideración de ciertas Ordenanzas.

En efecto, en cuanto a la iniciativa legislativa la Ley Orgánica (artículo 151) atribuye a las Asociaciones de Vecinos, así como a las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas, la posibilidad

de presentar a los Concejos Municipales proyectos de Ordenanzas. Esta iniciativa, de acuerdo a la Ley, debe ser respaldada por un número no menor de mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la autoridad electoral, es decir, teniendo como base el Registro Electoral Permanente. Sin embargo, la Ley autoriza a que también participen en la iniciativa los domiciliados en el Municipio, y no solo los residenciados.

En cuanto a la posibilidad de solicitar la reconsideración de Ordenanzas, la Ley Orgánica limita el pedimento a aquellas que no sean de carácter tributario, y pueden pedir la reconsideración un grupo de 20.000 electores, vecinos de la comunidad, identificados por los organismos electorales conforme al Registro Electoral Permanente (artículos 152, 153 y 151). Si el número total de electores vecinos del respectivo Municipio es inferior a 100.000, basta que la solicitud sea suscrita por el 20 por ciento de los mismos.

La solicitud de reconsideración de una Ordenanza, si bien no suspende sus efectos (artículo 155), obliga al Concejo Municipal a decidir en un plazo de 60 días, vencido el cual, si se suspenden sus efectos (artículos 154 y 155) por un lapso de 60 días, durante el cual cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo. Si esta nulidad no se solicita, cesa la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Por último, también puede verse como un mecanismo de participación política la iniciativa que el artículo 56 de la Ley Orgánica otorga a cualquier ciudadano residente de un Municipio de solicitar por ante la Corte Suprema de Justicia, la declaratoria de pérdida de la investidura de un concejal, si el Concejo Municipal se abstuviere de hacerla conforme a las causales especificadas en dicho artículo.

#### B. *Los mecanismos de participación en asuntos vecinales*

Además de los mecanismos de participación política propiamente dichos, la Ley Orgánica de Régimen Municipal reguló diversos mecanismos de participación de la comunidad en asuntos vecinales, y de estímulo a la misma.

En efecto, entre las facultades de los Concejos Municipales está la de "estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad" (artículo 36, ordinal 25); y entre las obligaciones de dicho organismo está la de "mantener informada

a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas" (artículo 37, ordinal 9º). Por otra parte, al Presidente de los Concejos Municipales corresponde "llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general" (artículo 58, ordinal 5º); y el Síndico Procurador Municipal le corresponde "elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales" (artículo 68, ordinal 6º).

Pero entre las normas de la Ley Orgánica que consagra mecanismos de participación vecinal, está la contenida en su artículo 147 y que consagra la figura de los Cabildos Abiertos. Este artículo establece, en tal sentido, que cada tres meses por lo menos, los Concejos Municipales deben celebrar una sesión en la cual se deben considerar las materias que *los vecinos* hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión, el público asistente puede formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. La Ley Orgánica remite al Reglamento Interno de los Concejos la determinación de las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de esas sesiones, exigiendo que, en todo caso, la convocatoria debe formularse a las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas y de cualquier otra índole de la comunidad. Por supuesto, entre ellas están las Asociaciones de Vecinos a las cuales me referiré más adelante.

Por último, la Ley Orgánica establece también como mecanismo de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos vecinales o de cooperación vecinal, la incorporación de personas o representantes de la comunidad en comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo Municipal; en Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas; y en cualesquiera otra forma de organización o colaboración vecinal (artículo 156). La Ley exige que en tales organismos se procure que tengan representación las organizaciones sindicales, gremiales u otras representativas de los sectores de la comunidad, legalmente constituidas, incluyendo las Asociaciones de Vecinos, y no sólo ellas.

### C. *Los mecanismos de participación en asuntos de urbanismo*

Pero dentro de los mecanismos de participación en los asuntos vecinales, se destacan, sin duda, por su importancia, las vías de participación en los asuntos de urbanismo.

Han sido precisamente los problemas derivados del proceso de urbanización que ha sufrido nuestro país en las últimas décadas, los que, sin duda, han provocado el florecimiento del movimiento de vecinos, como movimiento social. Los vecinos organizados en asociaciones surgidas espontáneamente, se enfrentaron a los abusos y desafueros de las autoridades municipales derivados de la manipulación de los cambios de zonificación. La presión de los vecinos siempre se hizo sentir, por tanto, en el campo urbano, y de allí la especial regulación que trae a Ley Orgánica de mecanismos de participación de la comunidad en los cambios de zonificación; regulación de carácter transitorio hasta tanto se dicte la Ley Nacional de ordenación urbanística.

En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 168), comienza por prohibir los cambios de zonificación aislados o singulares, precisamente, contra los que han venido luchando más abiertamente las Asociaciones de Vecinos, pues son los de mayores consecuencias degradantes. Esta prohibición general de la Ley, es, sin duda, uno de los mayores triunfos del movimiento de vecinos, desde el punto de vista urbano.

Ahora bien, en cuanto a los cambios de zonificación integral, es decir, que abarquen un área urbana amplia o un determinado sector urbano, la Ley establece como criterio general que ellos no se pueden hacer antes de 10 años de aprobada la zonificación original o la rezo-nificación posterior. Sin embargo, si dentro de ese lapso, a juicio de la Oficina Municipal de planificación urbana se justifica el cambio de zonificación, éste podrá realizarse, siempre que la solicitud respectiva esté respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permitida como unidad urbanística, o de los vecinos residentes en el área que determine la Oficina Municipal de planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

El mismo artículo 168 de la Ley Orgánica, sin embargo, establece una excepción general a esta exigencia del acuerdo de los vecinos, al señalar que en los cambios de zonificación que se efectúen cuando se requiera adecuar un determinado sector urbano a políticas y programas nacionales o municipales, no se requerirá el respaldo de los vecinos.

En todo caso, la Ley Orgánica, al consagrar la necesidad de la aceptación previa de los vecinos para los cambios regulares de zonificación por sectores, ha revolucionado el manejo del proceso de urbanización por las autoridades municipales. Hasta la promulgación de la

ley sólo se había establecido, a nivel local, normas que requerían tomar en cuenta la opinión de la comunidad afectada por los cambios de zonificación, tal como sucedió en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978, pero no había regulaciones similares a la ahora establecidas nacionalmente.

En esta materia debe advertirse, sin embargo, que ha sido tradicional en el ordenamiento urbanístico del país, la exigencia de que los cambios de zonificación sean sometidos a información y consultas públicas durante el proceso de discusión del Acuerdo Municipal respectivo, antes de efectuarse la segunda discusión del mismo. Así se establecía en las Ordenanzas de Zonificación y de Urbanismo del Área Metropolitana de Caracas; y así lo regula ahora, con carácter general la Ley Orgánica de Régimen Municipal al disponer en la misma Disposición Transitoria antes comentada (artículo 168), que una vez aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo debe determinar el día y hora cuando la Cámara debe oír públicamente a los interesados, previa información al público, del nuevo uso propuesto para la zona afectada. Por supuesto, las Asociaciones de Vecinos también pueden participar a este nivel en las cuestiones urbanísticas.

#### D. *Los mecanismos de participación en defensa de los bienes municipales*

La Ley Orgánica establece, por último, dos supuestos de participación de los vecinos en la defensa de los bienes municipales.

El primer lugar, el artículo 86 atribuye la legitimación a cualquier vecino del Municipio, para solicitar al Concejo Municipal la declaratoria de inexistencia de una donación o de un usufructo o comodato de bienes muebles del dominio privado del Municipio realizada en contravención con dicha norma. Además, en caso de negativa del Concejo a hacer dicha declaratoria o falta de pronunciamiento dentro de los 60 días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quién constatada la contravención, declarará la inexistencia.

En segundo lugar, el artículo 159 atribuye a cualquiera de los vecinos la legitimación necesaria para solicitar la intervención del Ministerio Público, para que inste al Municipio a tomar las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión de ejidos e

inmuebles municipales enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, Ordenanzas y leyes respectivas, o sean detentados sin causa o justo título.

## 2. *Las Asociaciones de Vecinos*

### A. *Características generales*

Ahora bien, no hay duda en poder afirmar que una de las manifestaciones más características de las formas de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales, está en las denominadas Asociaciones o Juntas de Vecinos o Residentes, y que como movimientos sociales urbanos, han venido haciendo su aparición en las últimas décadas.

No hay que olvidar que en sus orígenes, la institución municipal no era otra cosa que una asociación de vecinos, autónoma, políticamente hablando. La progresiva burocratización o institucionalización del Municipio, alejó esta institución local de los vecinos y residentes, quienes dejaron de encontrar en el Municipio una fuente de participación, y más bien lo comenzaron a sentir como un enemigo de sus intereses vecinales. Las Asociaciones de Vecinos o Residentes, vienen así a llenar el vacío de participación dejado por el antiguo Municipio, y al aparecer como un fenómeno espontáneo y como un auténtico movimiento social urbano, han venido a enfrentarse al poder local en la defensa de los intereses vecinales.

El movimiento de vecinos, entonces, es desde su nacimiento, temido por los poderes locales; y ello, por varias razones. Se trata de Asociaciones de derecho privado, y por tanto, no sometidas al control de los Municipios, pero por su actuación, son organismos con acción pública manifiesta, generalmente frente a la autoridad municipal. Esta actuación pública, trae en general, consecuencias políticas de enfrentamientos de la comunidad y los electores con los gobernantes elegidos. Las Asociaciones de Vecinos, por ello, no sólo no son saludadas por las autoridades municipales, sino que, por su mismo poder real, pueden llegar a distorsionar, ellas mismas, su verdadera función.

Políticamente hablando, por tanto, el movimiento de vecinos debe ser cuidadosamente tratado: desde el punto de vista de los poderes públicos, debe impulsarse como cauce de participación política, pero sin ahogárselo en reglamentaciones y sin burocratizárselo; desde el punto de vista del propio movimiento social urbano, deben precisarse sus objetivos de defensa de intereses auténticamente vecinales frente a la

autoridad municipal y no convertirse en instrumentos de luchas guiados por la sola emotividad de algunos de sus miembros o conductores.

Nos interesa analizar a las Asociaciones de Vecinos en Venezuela, como fenómeno urbano contemporáneo, a la luz de las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ello lo haremos tratando de precisar las características de estos movimientos sociales urbanos en torno a los siguientes elementos: agrupan vecinos en un ámbito territorial determinado; tienen una pluralidad de funciones, de carácter vecinal; son autónomos, permanentes y actúan dentro del ordenamiento jurídico; y tienen por objeto la defensa de intereses vecinales frente a la Administración.

#### B. *El ámbito personal y territorial de las Asociaciones de Vecinos*

El primer elemento a precisar respecto de las Asociaciones de Vecinos es su ámbito personal y territorial. Tal como hemos señalado, éstos vienen determinados por la vecindad, es decir, por la vinculación que por la residencia tienen un grupo de personas con un ámbito territorial determinado: barrio o urbanización. Este concepto de vecindad está basado en el concepto jurídico de residencia, es decir, el lugar donde habitualmente una persona desarrolla sus actividades humanas. Por tanto, la vecindad no está ligada a la existencia del derecho de propiedad. Ciertamente, muchas de las Asociaciones de Vecinos que se constituyeron en la década pasada en Venezuela, fueron asociaciones de Propietarios y Residentes, pero realmente la calidad de miembro de la Asociación nunca estuvo vinculada a la propiedad sino a la residencia.

Por otra parte, el carácter de vecino surge independientemente del estado civil de la persona. La vecindad, por tanto, no tiene relación con la familia como categoría sociológica, y la pertenencia a las Asociaciones de Vecinos nunca ha estado vinculada a la familia o al número de familias que pueda existir en un área determinada.

Pero en todo caso, la vecindad, es decir, la comunidad de intereses vecinales que existe entre un grupo de personas, viene referida a un ámbito territorial determinado. Normalmente las Asociaciones de Vecinos se constituyeron, en el Área Metropolitana de Caracas, en las urbanizaciones y en ciertos barrios del centro de la ciudad y aun en barrios marginales.

Algunas tienen un ámbito territorial equivalente a una división político-territorial preexistente como la parroquia o el Municipio; pero

en general, el ámbito territorial, es la urbanización o el barrio, es decir, un territorio en el cual surge una comunidad de intereses vecinales derivados de una cierta homogeneidad, incluso física o de sus propias peculiaridades, y que da origen a una interrelación humana relativamente importante. Por supuesto, este ámbito territorial varía entre ciudad y ciudad. En las grandes ciudades se identifica con la urbanización o el barrio, pero en los pequeños centros poblados, el pueblo todo puede dar origen a un ámbito territorial definido de vecindad.

Para la promoción de las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden ni limitarse artificialmente el número de los asociados, ni demarcarse artificialmente el ámbito territorial en los cuales pueden constituirse. La Ley Orgánica de Régimen Municipal en este sentido, es bastante ambigua, lo cual no fue solucionado por el Reglamento Parcial N° 1, de la ley dictada por Decreto N° 3130 de 6 de marzo de 1979. (*Gaceta Oficial* N° 31692, de 8-3-79).

Por una parte, en cuanto al ámbito personal de las Asociaciones de Vecinos, establece, en su artículo 148, como principio general, que "Los habitantes que integren una comunidad de doscientas (200) familias, por lo menos, podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica". En esta forma, artificialmente fija un número mínimo de población para la constitución de una Asociación de Vecinos, y a ello se le puede formular varias observaciones: en primer lugar, que introduce el concepto de familia, extraño al de vecindad, como se ha dicho; en segundo lugar, que el límite poblacional que implican las doscientas familias es totalmente arbitrario, pues la vecindad tiene relación con un ámbito territorial determinado y que en muchos casos da origen a una población inferior; y en tercer lugar, que con dicha norma se establece una odiosa e injustificada limitación al derecho de asociarse con fines lícitos previsto en el artículo 70 de la Constitución.

Este derecho a asociarse con fines vecinales, por otra parte, se remite, en cuanto a su regulación, a lo que decida el Poder Ejecutivo por vía reglamentaria. El mismo artículo 148 de la Ley establece así, que "El Ejecutivo Nacional, al reglamentar esta ley, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, su estructura interna la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas". Así, un movimiento participativo de tanta importancia como el de los vecinos, ha sido hasta cierto punto burocratizado me-

dian­te el Reglamento N° 1 mencionado, que coarta la libertad y espon­ta­neidad de su constitución.

En cuanto al ámbito territorial de las Asociaciones de Vecinos, la ley también tiene regulaciones que pueden ser limitantes. En efecto, conforme al artículo 150 de la Ley Orgánica, "La oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinará el ámbito espacial donde pueden constituirse las Asociaciones de Vecinos". Sin embargo, en un intento de flexibilizar la regulación, el mismo artículo establece que "en aquellas comunidades que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas".

Esta norma deja demasiado poder discrecional a las oficinas municipales de planeamiento urbano para la existencia de las Asociaciones de Vecinos y con ello se corre el riesgo de romper un movimiento social de primera importancia en el país. Así se deriva de lo previsto en el artículo 3° del Reglamento Parcial N° 1.

### *C. Las funciones de las Asociaciones de Vecinos*

Ahora bien, en cuanto a las funciones de las Asociaciones de Vecinos, como cuerpos intermedios de participación, debe insistirse en que su característica es la de ser movimientos sociales con pluralidad funcional. Es decir, no tienen, en la defensa de los intereses vecinales, una función concreta ni de carácter sectorial. Así se distinguen las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos, de las funciones concretas de otras sociedades intermedias: asociaciones sindicales, gremiales, profesionales, culturales, deportivas, de usuarios, o de consumidores.

Las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos giran en torno a un objetivo definido: la defensa del interés vecinal, lo cual puede abarcar múltiples aspectos: defensa de la integridad urbana de su ámbito territorial; solución de los problemas derivados de la renovación urbana; actividad reivindicativa para el logro de dotaciones de equipamientos urbanos o la prestación de servicios públicos eficientes; la defensa de valores históricos y tradicionales del ámbito territorial; la colaboración con la Administración en la planificación urbana del ámbito vecinal; la representación de los vecinos ante las autoridades municipales; y en fin, la cooperación vecinal en todas sus manifestacio-

nes, de acuerdo a lo indicado en el artículo 6º del mencionado Reglamento N° 1.

Estas diversas funciones las realizan las Asociaciones de Vecinos como organismos autónomos y, por tanto, no dependientes de cualquier otra organización social superior, y por supuesto, no dependientes de las autoridades municipales. De allí que las regulaciones legales que se establezcan deban garantizar esta autonomía, en lugar de minimizarla.

La autonomía, por otra parte, deriva de la propia forma jurídica que adoptan las Asociaciones de Vecinos. Se trata de personas jurídicas de derecho privado, cuya personalidad jurídica la adquieren como sociedades civiles sin fines de lucro, mediante la inscripción de su acta constitutiva y estatutos en la correspondiente oficina subalterna de registro (artículo 149). Esta forma jurídica de derecho privado se acompaña, además, con la característica de que se trata de personas jurídicas no estatales, en el sentido de que no están integradas a la organización general del Estado, aun en el supuesto de que puedan participar en ciertas actividades de gestión de intereses locales. En tal sentido, el Registro de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas que debe llevar cada Concejo Municipal en su jurisdicción, y en el cual debe asentarse el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva y los cambios o reformas de los mismos (artículo 149), debe tenerse como un simple elemento de información a los efectos de promover la participación vecinal.

El carácter de personas jurídicas de derecho privado no estatales de las Asociaciones de Vecinos, resulta, además, del hecho de que son asociaciones de carácter voluntario, donde la afiliación no es obligatoria; de que, en general, no ejercen autoridad; y de que sus directivos son electos por la propia comunidad vecinal sin injerencia de la Administración Municipal. Las decisiones que adopten, y que puedan producir daños a terceros, por otra parte, comprometen la responsabilidad de la propia asociación y no la de la Administración Municipal.

Otra característica de las Asociaciones de Vecinos, es que sus funciones las ejercen en forma permanente y formal. No se trata de la simple reunión de vecinos ante un problema concreto urbano de carácter espontáneo, aun cuando sin duda, así surgieron la mayoría de las Asociaciones de Vecinos constituidas en los últimos tres lustros. Por ello, sin duda, el reto de la permanencia es el más importante de las Asociaciones de Vecinos: es fácil la aglutinación de una voluntad vecinal ante un problema concreto circunstancial; pero no es tan fácil lograr su permanencia, cuando el fenómeno coyuntural desaparece.

En todo caso, la permanencia distingue a las Asociaciones de Vecinos de los Comités de lucha de muchos barrios marginales, de existencia circunstancial.

La permanencia por otra parte, canaliza la acción de las Asociaciones de Vecinos dentro del ordenamiento jurídico. Su acción debe ser de tipo legal, y esto las diferencia de los movimientos espontáneos de lucha que basan su acción, fundamentalmente, en las vías de hecho, o en la búsqueda de una ruptura con el sistema jurídico político imperante. Las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden identificarse ni fundamentarse en las solas manifestaciones callejeras.

Por último, otra de las características de las Asociaciones de Vecinos, es que sus funciones y objetivos de defensa de los intereses vecinales se plantea, siempre, frente a la Administración. Esta es su finalidad específica, por lo que en el movimiento vecinal se encontrará siempre la antinomia, interés vecinal, interés de la administración. Esta por una parte, ha sido la razón del surgimiento de las Asociaciones de Vecinos, y por la otra, es la razón del recelo con el cual se las trata por la Administración Local.

Esta contraposición de intereses, por supuesto, no impide la cooperación y colaboración de las Asociaciones de Vecinos en la gestación de los intereses locales; más bien la facilita, siempre y cuando aquéllas continúen actuando con autonomía. La participación no implica sumisión ni dependencia, sino cooperación mediante la defensa de los propios intereses.

De allí que, aun cuando no sea su función primordial, las Asociaciones de Vecinos podrían ejercer tareas dentro de la organización local, como la de asumir las funciones que puedan atribuirse a las Juntas Comunales. ¿Qué mejor cooperación para la Administración Municipal que una organización de defensa de intereses vecinales asuma, precisamente, la gestión de dichos intereses? Y a la vez, qué mejor garantía para los vecinos, que los intereses estrictamente vecinales estén representados y gestionados por su propia asociación?

Entendemos que es precisamente la contraposición de intereses, la base de una efectiva participación.

**VII**

**PECULIARIDADES DEL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO MUNICIPAL**



Es un principio fundamental de la autonomía municipal en Venezuela, el de que los actos de los Municipios no pueden ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes. Así se establece, expresamente, en los artículos 29 y 206 de la Constitución.

La consecuencia de este principio es que los actos de los Municipios no están sujetos a revisión, veto o control por parte de otras autoridades administrativas o legislativas por la cual en Venezuela no existe forma alguna de tutela sobre las entidades locales. Por tanto, el control sobre los actos municipales se reduce a un control jurisdiccional.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico vigente, podemos distinguir tres tipos de cuestiones jurisdiccionales que conciernen a los Municipios: los juicios que tienen por objeto el control de la constitucionalidad o legalidad de los actos Municipales; los juicios que tienen por objeto la solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los Municipios o entre autoridades municipales; y los juicios en los cuales, por razones distintas al contencioso-administrativo de anulación, un Municipio sea parte, como demandante o como demandado.

1. *El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos Municipales*

- A. *El control de la constitucionalidad de los actos de los Municipios*

En cuanto al control de la constitucionalidad de las Ordenanzas y demás actos de efectos generales (normativa) de los Municipios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 215, ordinal 4º de la Constitución y en el artículo 42, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde ejercerlo en única instancia a la propia Corte Suprema en Corte Plena. El recurso para obtener una declaratoria de nulidad parcial o total por razones de inconstitucionalidad de estos actos de efectos generales, es la acción popular regulada en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,



que puede ser interpuesta por cualquier "persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses" por la Ordenanza o el acto de efectos generales.

En cuanto a los actos administrativos de efectos particulares de los Municipios, si su vicio es la inconstitucionalidad éstos pueden ser objeto de un recurso contencioso-administrativo de anulación regulado en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y el conocimiento del recurso también corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia, pero en Sala Político Administrativa, conforme a lo establecido en los artículos 42, ordinal 11 y 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

*B. El control de la constitucionalidad o legalidad de las ordenanzas*

En cuanto a las Ordenanzas Municipales en particular, la competencia para conocer de los recursos de anulación contra las mismas, sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena conforme al artículo 112 de la Ley Orgánica. No siendo las Ordenanzas actos administrativos, sino "leyes locales" como las ha denominado la Corte, no se aplica la Disposición Transitoria del artículo 181 destinada a la impugnación de los actos administrativos por razones de ilegalidad.

*C. El control de la legalidad de los actos administrativos municipales*

En cuanto al control de la legalidad de los actos administrativos municipales, sea que se trate actos de efectos generales o actos de efectos particulares, de acuerdo al artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos de anulación corresponde en primera instancia a alguno de los ocho Tribunales Superiores con competencia en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región respectiva en la cual esté ubicado el Municipio, y el procedimiento, según los casos está regulado en los artículos 112 y siguientes y 121 y siguientes. La segunda instancia en estos juicios corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Caracas, conforme a lo establecido en los artículos 181 y 185, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

#### D. *Supuestos especiales de control de legalidad*

Aparte del régimen general sobre el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos municipales, establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece diversos supuestos conforme a los cuales se puede recurrir por la vía contencioso-administrativa por parte de los Tribunales Superiores con competencia en la materia contencioso-administrativa, pero sometido el Tribunal, en su decisión, a un procedimiento especial.

En efecto, en los casos de remoción de los miembros de las Juntas Municipales de los Municipios Foráneos (art. 38), del Secretario Municipal (art. 60), del Administrador Municipal (art. 63), del Síndico Procurador Municipal (art. 67); o en caso de declaración de pérdida de la investidura de un Concejal, el funcionario interesado puede recurrir contra la decisión del Concejo Municipal ante el Tribunal Superior con competencia contencioso administrativa correspondiente, el cual sin embargo, debe decidir conforme al procedimiento regulado en el artículo 146 de la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta norma establece que el Tribunal debe decidir un plazo de 30 días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producir la decisión los recaudos que se acompañen a esa. Cuando el Tribunal solicite recaudos adicionales, éstos deben ser consignados dentro de un plazo de 10 días y la decisión del Tribunal se producirá dentro de los 8 días siguientes. La segunda instancia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (art. 181).

#### E. *El control de la abstención o negativa de actuar de los funcionarios municipales*

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 182, ordinal 1º establece competencia de los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo para conocer de la abstención o negativa de las autoridades municipales a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas. Una excepción a la competencia de estos Tribunales para conocer de la abstención de actuar de los órganos municipales, sin embargo, es la establecida en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de la solicitud que cualquier ciudadano de un Municipio le formule, cuando un Concejo Municipal se abstuviere de declarar la pérdida de la investidura de un concejal en los casos enumerados en dicho artículo 56.

2. *La solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los Municipios o entre autoridades de un Municipio*

De acuerdo a los artículos 215, ordinal 8º de la Constitución y 42, ordinal 13 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea otra de esas mismas entidades.

Por otra parte, cuando se trate de conflictos entre las autoridades municipales, de manera que ello amenace la normalidad institucional de un Municipio, la Ley Orgánica de Régimen Municipal dispone en su artículo 146, que dichas autoridades municipales o el Gobernador del Estado pueden solicitar de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa que adopte la decisión respectiva. Si se trata de decisiones relativas a la legitimidad de las autoridades municipales, la ley concede a la Corte Suprema un lapso para decidir, de 30 días contados a partir de la admisión de la solicitud, bastando para producirla los recaudos que se acompañen a ésta.

3. *Las otras demandas en las que sea parte un Municipio*

En el caso de demandas en las que sea parte un Municipio, sea como demandante sea como demandado, y siempre que no se trate de un juicio contencioso-administrativo de anulación, de acuerdo al artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las mismas, en primera instancia, corresponde a los Tribunales competentes de acuerdo a las previsiones del derecho común o especial.

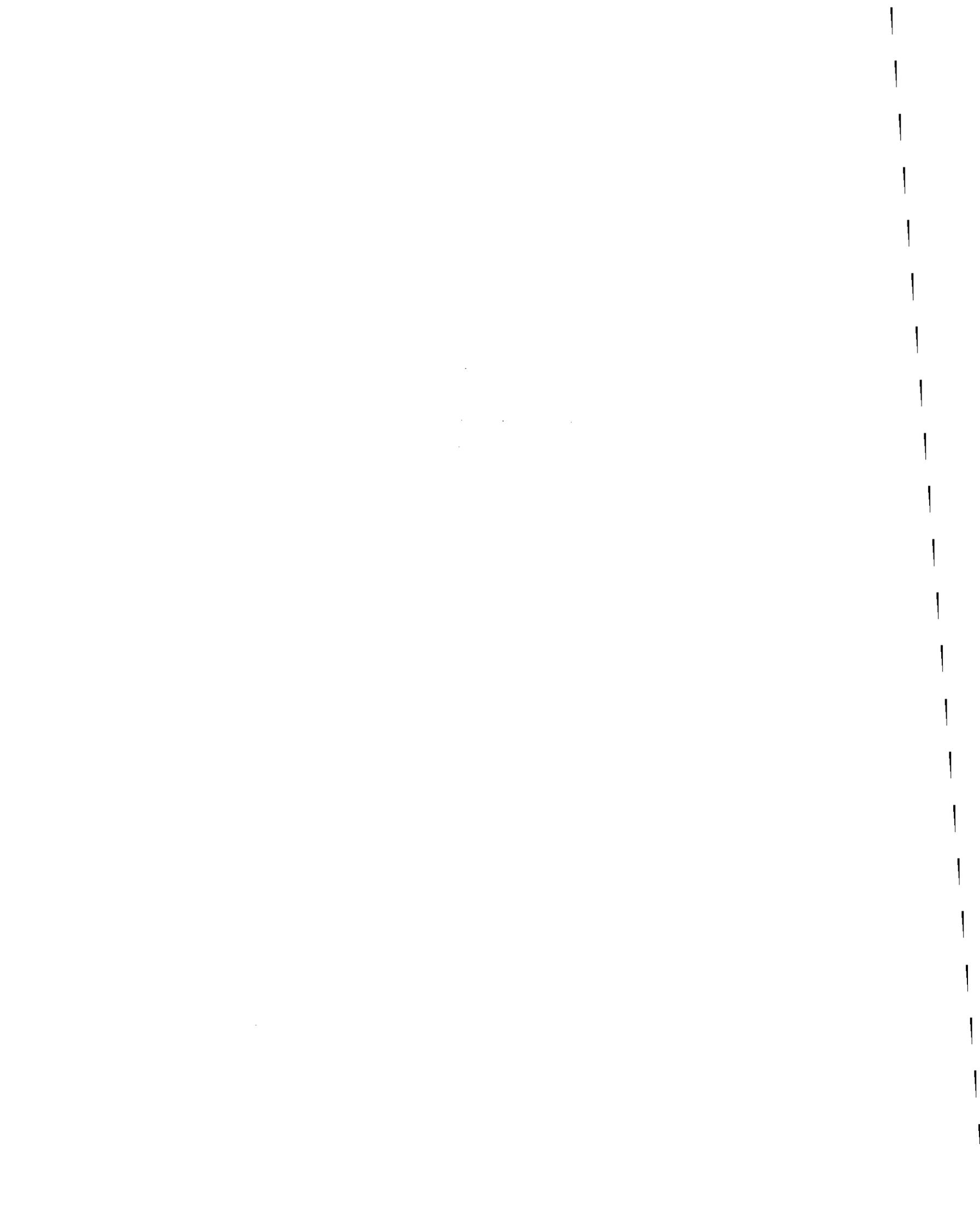
Los Tribunales Superiores con competencia contencioso-administrativa sin embargo, son competentes para conocer en segunda instancia, por vía de apelación, contra las decisiones que dicten otros Tribunales de su jurisdicción en los juicios intentados ante ellos contra un Municipio; así lo dispone el artículo 182, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En cambio, si la parte demandada es un particular, aun cuando el demandante sea un Municipio, las apelaciones se intentarán ante los Tribunales a quienes corresponda "en conformidad con el derecho común" (art. 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

En todo caso, la excepción a estas reglas la constituye los juicios que tengan por objeto "cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sean parte las Municipalidades", en cuyo caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, ordinal 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de ellas corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa. Por supuesto, esta norma ha planteado legislativamente la necesidad de distinguir entre "contratos administrativos" y otros contratos de la Administración, que no lo son, y que se consideran como de derecho privado, la cual ha sido cuestionada por la doctrina. Sin embargo, la Corte Suprema recientemente (1983) ha aplicado la norma, y ha utilizado en sus decisiones, los criterios de la cláusula exorbitante y de la finalidad perseguida para establecer la distinción.



## VIII

### ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO



Durante el siglo pasado, en contraste con la situación contemporánea, nuestros países fueron asiento de una intensa vida municipal. Nuestra independencia la hicieron los Cabildos, siendo su acción, el origen de la formación de una condición política de muy considerables consecuencias históricas en nuestro país.

El 19 de abril de 1810, en efecto, el Cabildo de Caracas asumió un poder político autonómico, que inició la revolución independentista. Y no podía ser otra la institución política colonial que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, se trataba de un cuerpo realmente representativo de los diversos estratos sociales libres, que reflejaban legítimamente los derechos populares.

Recordemos que el Cabildo de Caracas de 1810, inicia la revolución de independencia y asume el poder político local, con sus diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos, con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial.

Pero la revolución de independencia surge, también, de un Cabildo participativo. No hay que olvidar que es el pueblo de Caracas quien rechaza el mando del Capitán General Vicente de Emparán, Presidente del propio Ayuntamiento. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento del 19 de abril de 1810, provocada, en parte, por la concentración de vecinos en las inmediaciones de las Casas Consistoriales; ante su pregunta dirigida al pueblo amotinado, desde el balcón de la Casa Capitular, de "si quería que él continuase en el ejercicio del Poder", respondió el pueblo, por la voz de los conjurados, "no lo queremos", "por lo cual quedó aquél despojado, en el acto, de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela". De este hecho deja constancia el Acta respectiva así: "notificaron al pueblo su deliberación; y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento".

Venezuela, como República independiente, tuvo así, su origen, en un Cabildo representativo y participativo, y su estructuración política posterior, puede decirse que fue de naturaleza descentralizada.

Venezuela se construyó en sus inicios, institucionalmente, como un sistema de descentralización política, en el cual el poder político, económico y administrativo era compartido por el nivel nacional (confederado o federal), por el nivel provincial o estatal, y por el nivel comunal o municipal.

Había, por tanto, un sistema de reparto de competencias entre diversas entidades políticas autónomas. Así se configuraron las Provincias que luego fueron Estados de nuestra Federación en la segunda mitad del siglo pasado, y asimismo, la institución municipal.

Pero cuán lejos están los Estados y Municipios de la Venezuela contemporánea, de aquellas instituciones descentralizadas de los inicios de nuestra República. El Municipio de nuestros días, en lugar de presentárenos como aquel cuerpo representativo y participativo de hace siglo y medio, se nos presenta ahora como una institución desprestigiada, agobiada por el centralismo, utilizada por los partidos políticos, y sumida en una grave crisis de representatividad, de participación y de autonomía.

Nuestro gobierno local, en efecto, ni es representativo ni participativo. El sentimiento general de la colectividad, de los grupos sociales y del ciudadano es que los Concejos Municipales no los representan realmente; los concejales, en general, en la mayoría de los casos, representan a los partidos políticos, pero no a la comunidad ni a la vecindad. La comunidad, por tanto, se ha sentido huérfana de representatividad política; y el ciudadano, en general, no cuenta con adecuados medios para participar en la vida política del régimen local.

Queremos en esta parte insistir, en primer lugar, en tres aspectos de la crisis de las instituciones municipales de nuestro país: la crisis de la representatividad, la crisis de la participación, y la crisis de la autonomía (competencias); en segundo lugar, destacar en contraste el sentido de las instituciones locales en el mundo contemporáneo; y en tercer lugar, evaluar la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal.

### 1. *La crisis del régimen local*

#### A. *La crisis de la representatividad política de los Municipios*

Nuestro régimen municipal actual puede decirse que se caracteriza por haber sufrido una progresiva ausencia de representatividad política. Los Concejos Municipales no han representado realmente a las comu-

nidades que los han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad y, a lo sumo, representan a los partidos políticos que han postulado a los concejales.

Esta falta de representatividad de la comunidad por las autoridades municipales electas, tiene su causa entre otros aspectos, básicamente, en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de las Municipalidades y en la forma y sistema de elección de los miembros de los Concejos Municipales.

a. *La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales*

En primer lugar, en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de los actuales Distritos en los cuales existen las entidades municipales. En efecto, como hemos dicho, y a pesar de las declaraciones constitucionales, el Municipio, como tal unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, aún no existe en el país. Han existido Municipalidades a nivel de los Distritos en que se dividen los Estados, y a ese nivel es que ha funcionado y funciona la autoridad municipal y tradicional: el Concejo Municipal; pero a nivel de los Municipios, no ha habido autoridad política electa y, por tanto, no ha habido representatividad político-local.

Esta situación de la existencia de Municipalidades a nivel de los Distritos y de la inexistencia del Municipio como unidad política, en las Constituciones anteriores a la vigente, desde 1904 y particularmente en las de 1936, 1945, 1947 y 1953, tenía una consagración formal. Los Distritos eran los que gozaban de autonomía municipal y elegían sus autoridades, siendo los Municipios una mera división administrativa de aquéllos. Esta situación produjo un alejamiento excesivo de la autoridad local electa en relación a los electores y gobernados. El Distrito es un ámbito territorial excesivamente amplio, que fomenta una difusión de la representatividad.

La Constitución de 1961 pretendió corregir esta situación, al declarar la autonomía del Municipio, y no del Distrito, y al exigir la elección de las autoridades locales a nivel del Municipio. Esta reducción del ámbito territorial de la autoridad local electa, sin duda, hubiera podido contribuir a darle a los Concejos Municipales un carácter más representativo de las comunidades y vecindades electoras, derivado de su acercamiento a éstas. Sin embargo, la inacción de nuestro Poder Legislativo, dejó en suspenso estas disposiciones de la Constitución de 1961 al no sancionarse durante 17 años, hasta 1978, una Ley Or-

gánica de Régimen Municipal. Esta abstención del Congreso prolongó la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la cual mantuvo en vigencia el régimen y organización municipal de la República que existía antes de 1961 hasta tanto se dictase la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta Ley se promulgó el 18 de agosto de 1978, pero sin embargo, la misma no solucionó este problema de la falta de representatividad, que podía lograrse con el necesario descenso de la autoridad local del nivel del Distrito o del Municipio, sino que por temor a reformar, realmente, en una nueva Disposición Transitoria, señaló que para el período Municipal 1979-1984 sólo se elegirían las autoridades de los Concejos Municipales que existían en ese momento, es decir, a nivel de los Distritos de los Estados (art. 165). Así, en las elecciones municipales de junio de 1979 se eligieron, por un período de cinco años, de nuevo, Concejos Municipales a nivel de los 191 Distritos que existían, y no a nivel de Municipios. El reto planteado al futuro, en las elecciones municipales de 1984 y que para el mandato en principio de tres años correspondientes a la primera mitad del período constitucional 1984-1989, era que se eligieran verdaderas autoridades municipales, es decir, alcaldes y Concejos Municipales a nivel de Municipios, siempre que se reformara la propia Ley Nacional y que las Asambleas Legislativas de los Estados, realizaran una verdadera reforma de su división político-territorial, lo cual a comienzos de 1984, aún no se había hecho. Este solo hecho podría contribuir a aumentar la representatividad de aquéllos al acercarlos más a los electores mediante la reducción del ámbito territorial de su elección.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la situación en el futuro si ella no se reforma es la siguiente: en primer lugar, la división territorial de los Estados ya no tendrá que ser, necesariamente, en Distritos como había sido de acuerdo al régimen constitucional anterior; la división territorial de los Estados debe ser en Municipios, pudiendo éstos, sin embargo, en algunos casos, ser agrupados en Distritos; y en segundo lugar, habiendo establecido la Ley Orgánica de Régimen Municipal que la población mínima para que exista un Municipio es de 12.000 habitantes, resultará por supuesto, que la casi totalidad de los Municipios actuales no alcanzarán el carácter de Municipios autónomos y que 24 de los 191 de los Distritos que existían a fines de 1983 no llegarían a ser Municipios.

Por ello, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en lugar de reforzar el carácter representativo de los Municipios, en la realidad, si no se reforma, los va a alejar más, en el futuro, de las comunidades

electoras. Por ello, en lugar de ser una ley para reforzar la autoridad local, es una ley centralista y centralizadora, antítesis de la autonomía política local. Por ejemplo, ¿se han percatado, las autoridades legislativas del Estado Cojedes, que de acuerdo a los datos del último censo nacional de población de 1981, de los catorce Municipios del Estado, muy pocos tenían más de 12.000 habitantes, y que de los 7 Distritos sólo tres tenían más de esa población? Es decir, ¿se han percatado de que no sólo tendrían que eliminar todos los Municipios actuales, sino que sólo tres de sus Distritos adquirirían el carácter de Municipios autónomos?

Debe señalarse una vez más que lamentablemente esa ley se dictó sin que se hubiesen realizado previamente estudios de ordenación territorial adecuados, y la realidad es que aún en la actualidad, casi ningún Estado sabe cómo va a quedar su división política-territorial, y lo que es más grave aún, las Asambleas Legislativas, no han tomado conciencia de la obligación que tienen de reformar la división político-territorial de los Estados, salvo el caso aislado del Estado Monagas que, materialmente, convirtió en 1983, sus antiguos Distritos en Municipios autónomos.

b. *La elección de los concejales por listas bloqueadas, en amplia circunscripción electoral*

Pero la falta de representatividad de las autoridades locales surge, también de la forma de elección de los Concejales. En efecto, éstos, en número que varía entre 7 y 17 según la población del Distrito se eligen por listas bloqueadas y cerradas por todo el ámbito territorial de la entidad local, y la adjudicación de los puestos se realiza por cociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático y se caracteriza por la elección en bloque de todos los Concejales en una amplia circunscripción electoral plurinominal.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al concejal del elector ciudadano y de la comunidad-vecindad. El elector vota por una larga lista de concejales más sus suplentes, configurándose, en cada caso, listas de varias decenas de candidatos, no representando efectivamente, a las comunidades que los eligen.

La aplicación de este sistema en las elecciones locales ha provocado una distorsión del sufragio directo, pues la selección para concejales, la realizan, realmente, los comités directivos de los partidos, negándose al elector toda posibilidad real de selección directa; ha provocado una

falta de coincidencia entre la circunscripción electoral formal y el interés electoral de la comunidad; y ha provocado, también, que el cuerpo electo sea más una asamblea de representantes de los partidos políticos que de legisladores locales representantes de la comunidad.

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya esta elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por otro sistema de elección que acerque más a los elegidos, a los electores. Así, desde hace años hemos planteado la elección uninominal de concejales en pequeñas circunscripciones electorales, de manera que cada comunidad o vecindad elija sus representantes municipales, y que éstos sean, efectivamente, representantes de esas comunidades.

En esta forma, si en una Municipalidad de menos de 50.000 habitantes deben elegirse siete concejales, el territorio del actual Distrito o del futuro Municipio podría ser dividido en siete pequeñas circunscripciones con población relativamente uniforme, de manera que en cada una de ellas se elija un concejal.

Frente a esta propuesta de elección uninominal de los concejales, se había argumentado que ello sería *inconstitucional* en virtud de que no garantizaba la aplicación absoluta de la representación proporcional de las minorías. Por ello se sancionó en marzo de 1963, la Enmienda Constitucional N° 2, con lo cual se admite ahora definitivamente, la posibilidad del sistema uninominal a nivel de elecciones municipales. Sin embargo, pensamos que esta Enmienda no era necesaria, pues aparte de que el sistema d'Hondt que se aplica en Venezuela y del cual se apartaría la elección uninominal local, no es el único que asegura la representación proporcional, no hay que olvidar que la Constitución exige expresamente la aplicación del principio de la presentación proporcional de las minorías sólo en las elecciones de senadores y diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas (arts. 19, 113, 148 y 151), no indicando nada respecto de la elección de Concejales Municipales, pues ésta no es una institución de orden constitucional. El artículo 113 de la Constitución, al exigir, en general, la aplicación de aquel principio en la legislación electoral, lo que implica es que si se eligen los concejales por listas bloqueadas en grandes circunscripciones plurinominales, por supuesto, debe aplicarse el principio de la representación proporcional de las minorías, pero no implica, en modo alguno, que esa elección de autoridades locales no pueda realizarse uninominalmente como debería ser.

Esta elección uninominal de los concejales, en todo caso, aumentaría la representatividad de la autoridad local, al permitir, tanto el establecimiento de una relación directa y estrecha entre electores y representantes, como la exigencia de responsabilidad de éstos por aquéllos. La elección uninominal hace al elegido responsable directo ante la comunidad que lo eligió.

Por otra parte, la elección uninominal obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar los candidatos a concejales, pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

### B. *La crisis de la participación política en los Municipios*

Pero la democracia local no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política, sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder político. El gobierno local no ha sido conducido por el pueblo por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido del pueblo por falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho con el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación.

#### a. *La ausencia de participación de las sociedades intermedias en los órganos representativos municipales*

La primera manifestación de la crisis de participación está en ausencia, por parte de las sociedades intermedias, en los órganos representativos municipales.

En efecto, una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo al indicar que "La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica"

(art. 109). Además, la propia Constitución es clara al precisar que "las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad", pudiendo la ley imponer "el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario" (art. 57). La participación y la solidaridad social tienen, por tanto, un claro fundamento constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de participación de sociedades intermedias, excepción hecha de los partidos, en los procesos políticos locales, y particularmente, en los Concejos Municipales.

Esta ausencia de participación política tiene, sin duda, una causa directa: la crisis de descentralización política. Es ilusorio pensar en participación, si no hay descentralización, por lo que el centralismo municipal es el primer elemento que conspira contra la participación.

#### b. *El fenómeno de las Asociaciones de Vecinos en el ámbito municipal*

En el ámbito municipal, particularmente, el sistema político que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos veinticinco años, ha puesto en evidencia la ausencia de participación política a nivel del ciudadano-vecino. Entre éste y el Estado ha existido un abismo que no se ha ni colmado ni reducido, sea por los partidos políticos, sea con el ejercicio quinquenal del derecho al sufragio activo. El ciudadano-vecino, sobre todo en las áreas urbanas, ha sido progresivamente aplastado por el Estado y la Municipalidad, quedando inerme e impotente. El Estado y la Municipalidad han sido, sí, dadivosos y paternalistas, pero no han desarrollado las potencialidades del individuo ni logrado su participación en la conducción de los asuntos locales y comunitarios. En esa forma, la democracia local se ha convertido en una idea teórica y en una realidad etérea: el vecino no la ve ni la siente, y el ciudadano ni siquiera sabe cómo actúa en Concejo Municipal ni cómo maniobran los representantes edilicios. El ciudadano-vecino, en realidad, lo que ha sentido en las últimas décadas es la ineficiencia de las autoridades municipales y la centralización progresiva hacia niveles nacionales de tareas tradicionalmente consideradas como de carácter local; y además, ha sufrido la acción de los entes locales que se ha manifestado en la degradación del medio urbano a través de un proceso de urbanización guiado sin criterios urbanistas y por sólo intereses especulativos.

Frente a esta situación del ciudadano-vecino, a partir de la década de los sesenta, y siguiendo un fenómeno universal, hemos visto aparecer, particularmente en el Área Metropolitana de Caracas, Asociaciones de Vecinos y Residentes, constituidos en movimientos sociales urbanos para la defensa de intereses vecinales frente a la Administración Municipal.

Estas Asociaciones de Vecinos y Residentes de comunidades urbanas han venido sosteniendo una larga lucha por representar a sus comunidades ante las autoridades locales, y para que se las oiga en los procesos de toma de decisiones que han venido afectando la calidad de la vida y el medio ambiente, y que vienen provocando una degradación de aquéllas, provenientes de la violencia de la urbanización.

Muchas veces fueron las vías de hecho las utilizadas para que las vecindades y comunidades pudieran ser oídas, y luego, después de una década de surgimiento a través de la lucha cívica, el Congreso de la República acogió parcialmente las proposiciones que le formuló la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), en mayo de 1977, y se logró que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, fueran incorporadas normas de reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos, como mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales.

Las Asociaciones de Vecinos, sin embargo, a pesar del reconocimiento legal, aún no participan directamente en el manejo de algunos asuntos locales y todavía existe una tensión creciente entre los representantes municipales y los dirigentes vecinales; y ello, sin duda, por culpa de ambas partes.

Algunos concejales, en efecto, han visto en los representantes vecinales, sus rivales, que han adquirido real representatividad frente a la ausencia de tal representatividad de los ediles. Por otra parte, los representantes vecinales, a veces, han abusado de su poder hecho y lo han utilizado para venganzas o ambiciones personalistas, aprovechándose de la buena fe y de la emotividad de los vecinos.

Esta situación debe ser superada, y para ello, quizás debería hacerse participar directamente a las Asociaciones de Vecinos en parte del poder local, responsabilizándose de ciertas tareas comunales.

En efecto, nuestro régimen local, al establecer la Municipalidad, como autoridad local a nivel de Distrito, implicó la creación, a nivel de Municipio, de las llamadas Juntas Comunales que, de acuerdo con las leyes estatales del Poder Municipal, debían ejercer la representación de las comunidades de cada Municipio ante el Concejo Municipal

del Distrito respectivo. Estas Juntas Comunales siempre han sido designadas a dedo por el respectivo Concejo Municipal; nunca, por tanto, han sido electas por la comunidad respectiva; y así, no han sido realmente representativas de dichas comunidades. La vecindad o comunidad, no ha tenido real y efectiva participación en la conducción de los asuntos que le conciernen.

Una de las reformas reclamadas al régimen local en Venezuela era, precisamente, el establecimiento de la elección directa de las Juntas Comunales que debían existir a nivel de las "Comunas" o "Parroquias" que, como subdivisión de los Municipios, se establecían en el Proyecto de Ley de Régimen Municipal de 1977, y la asignación a las Asociaciones de Vecinos que existieran en dichas Comunas, de las funciones de las Juntas Comunales. Inexplicablemente, por esas razones de ineficiencia legislativa incomprensible, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no sólo no se consagró la elección directa de las Juntas Comunales ni la asunción de sus funciones por las Asociaciones de Vecinos que existieran en las Comunidades, sino que se eliminó toda referencia a esta subdivisión de los Municipios y a las mismas Juntas Comunales, quedando sólo una referencia imprecisa respecto de las Juntas Municipales de los Municipios foráneos. La única referencia a las Juntas Comunales que, por lo visto, apareció por inadvertencia de los legisladores, está en el artículo 36 de la Ley, el cual, al asignar funciones a los Concejos Municipales, le atribuye la de "Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los 15 días siguientes al 30 de abril de cada año" (ord. 15). Salvo esta referencia, la Junta Comunal y las Comunas, por tanto, no existen en la Legislación Nacional de Régimen Municipal, por lo que corresponderá a las Leyes Orgánicas de Municipios que deben dictar los Estados, regularlas como efectivos mecanismos de participación de la comunidad. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados deben dictar al menos tres leyes en relación al régimen local: las Constituciones, como ya lo han hecho los Estados Yaracuy y Aragua; la Ley Orgánica de Municipios del Estado, que desarrollen las normas de la Ley Orgánica Nacional; y la Ley de División político-territorial del Estado, a la cual se ha hecho referencia, lo cual sólo se ha hecho en el Estado Monagas.

En nuestro criterio, aun sin la reforma de la Ley Nacional, en estas normas estatales podrían establecerse las "Comunas" o "Parroquias", como subdivisión territorial de los Municipios, y podría establecerse que las Juntas Comunales, aún sin que sean electas por vía del sufragio universal, directo y secreto, por no preverlo así la Ley Orgánica Na-

cional, podrían ser ejercidas por las Juntas Directivas de las Asociaciones de Vecinos y Residentes que existan en las respectivas Comunas. Estas, por otra parte, como división político-territorial de los Municipios, deberían corresponder a una demarcación espacial, real y efectiva de las comunidades urbanas, a nivel de barrios o urbanizaciones, a los efectos de lograr la más completa participación de aquéllas en la conducción de los intereses locales.

### C. *La crisis de la autonomía derivada de la ausencia de descentralización*

Pero además de la crisis de participación y representación política, las Municipalidades del país sufren una crisis de autonomía. Estas, constitucionalmente hablando, son autónomas, pero esa autonomía se ha venido convirtiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales y efectivas competencias sobre las cuales puedan ejercerse.

Las Municipalidades como hemos visto, han sido dotadas de competencias formalmente, pero su deficiente estructura, y la complejidad del proceso de desarrollo, ha provocado la asunción nacional, directa o indirecta de muchos servicios y actividades que en principio son materias propias de la vida local. En este campo se impone poner fin a la improvisación centralizante, delimitándose con precisión el ámbito de acción municipal en las competencias concurrentes que establece la Constitución. Solamente, clarificándose las competencias municipales en leyes que están por dictarse en materia de urbanismo, de educación, de sanidad, de transporte, etc., es que se podrá lograr, efectivamente, una descentralización adecuada a las exigencias de nuestro tiempo, que permita y dé sentido a la participación.

### 2. *El sentido de las instituciones locales*

Como consecuencia de las crisis mencionadas, en la actualidad, puede decirse que muy pocas personas creen en las estructuras locales; y lo que hay es más bien reticencias frente a las mismas, consecuencia de que hay una insuficiencia administrativa y política del ámbito local. Los Municipios, puede decirse, han llegado en Venezuela, a su nivel de incompetencia. Por ello se ha planteado, sin duda, la necesidad de una reforma del régimen local. Pero hablar de una reforma del régimen local, exige plantearnos antes algunas interrogantes: ¿qué son los Municipios?, ¿para qué sirven o pueden servir los Municipios?, ¿son éstos

necesarios en el ámbito político y en el ámbito administrativo? ¿Deben eliminarse?, o ¿podemos prescindir de ellos?

La Constitución vigente de 1961, como hemos señalado, con una visión que ha rebasado a los políticos actuales, establece un principio fundamental respecto a los Municipios, que todavía no hemos llegado a interpretar: habla de que los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización del país; y por otra parte, atribuye a los Municipios una serie de competencias dentro de la distribución que hace en el esquema del Estado Federal, que denomina "materias propias de la vida local".

Por tanto hay dos problemas planteados en torno a la reforma y a la necesidad de las estructuras locales: por una parte, un problema político: ¿qué debe entenderse por la expresión de que los Municipios son unidades políticas primarias y autónomas en el ámbito de la organización nacional?; y por otra parte, el análisis de estas materias propias de la vida local, que plantea un problema de carácter administrativo.

Hablar del sentido de las estructuras locales, exige analizar tanto el sentido político del régimen local como su sentido administrativo.

#### A. *El sentido político de las instituciones locales*

Para hablar del sentido político del régimen local quizás tenemos que recordar cuál es el inicio de esta institución que es el Municipio. En efecto, no debemos olvidar, que el Municipio, en el origen de nuestra República, fue "el Gobierno". No había otro gobierno que el gobierno del Cabildo, es decir, que el gobierno local. Basta recordar que quien inició la Independencia de nuestro país fue el Cabildo de Caracas; y este mismo Cabildo fue el que llamó a los otros Cabildos de la Capitanía General y del resto de América Latina a sumarse al proceso independentista.

El Estado que surge en la Constitución de 1811, es un Estado disgregado en autoridades locales, en ciudades que eran a la vez Estados, y estas Ciudades-Cabildos eran las que gobernaban. Allí residía el Gobierno de esta naciente República, y sin duda, en esa disgregación inicial está una de las causas de la caída de la Primera República, acompañada de la debilidad de las estructuras nacionales.

Pero una vez integrado el país, una vez construido el Estado Nacional, no se puede seguir pensando en el Municipio, como lo que fue. Sin embargo, es todavía lo que algunos siguen pensando cuando se habla de Municipio.

Hoy por hoy, ya está superado el criterio de que el Municipio es anterior al Estado; al contrario, el Municipio es parte de la estructura del Estado, y una parte que, precisamente, debería servir de comunicación entre el ciudadano, el elector, y las estructuras estatales. Sin embargo, el Municipio no sirve para ese fin.

Desde el punto de vista político, en efecto, la realidad actual del país nos muestra que hay un enorme abismo entre los niveles estatales y el elector o los ciudadanos. El Municipio debería ser uno de los medios de comunicación del ciudadano con las estructuras políticas; sin embargo, insistimos, no constituye, en la actualidad, ese medio de comunicación del ciudadano hacia los niveles superiores del Estado.

En este sentido, el Municipio debería ser el medio por excelencia de participación política; el medio, si se quiere, para la reconquista del Estado por los ciudadanos. El Estado se le ha escapado a los ciudadanos; se le ha ido muy lejos a los ciudadanos, y precisamente, la pieza para la reconquista del Poder y del Estado por el elector, por los ciudadanos, debería ser el Municipio.

Por ello, pensamos que el concepto actual del gobierno local y del régimen local, debe ser el de la participación política, el del instrumento para el ejercicio de la democracia, el de la vinculación de la comunidad con las estructuras políticas. Precisamente, dentro de esta idea, en el Proyecto que en 1977 sirvió de base para la discusión y sanción de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se había enunciado, en los primeros artículos, la noción de vecindad como base de esa unidad política-primaria del país; y es quizás en esta noción de vecindad, en la idea de comunidad, donde debería estar la clave de una reforma política del régimen local.

Bajo este ángulo de la participación política como elemento para la reforma del régimen local, pensamos que para un efectivo gobierno de los intereses locales (locales entendidos como vecinales), deberían existir niveles político-territoriales menores que los actuales Distritos y que los actuales Municipios.

Debería haber un mecanismo para que en cada comunidad, en cada vecindad, en cada barrio, en cada urbanización existan representantes netamente locales, elegidos por las propias comunidades. En la actualidad, esto sucede muy incipiente y parcialmente, pero sin ninguna institucionalización política y con el solo reconocimiento formal de su existencia por la Ley Orgánica promulgada en 1978. En las urbanizaciones, por ejemplo, se eligen a las Juntas Directivas de las Asociaciones

de residentes y vecinos, y en los barrios de Caracas se eligen o designan, sus propias autoridades distintas a las formalmente constituidas por los Concejos Municipales o Juntas Comunales.

En todos estos casos, la realidad fáctica nos muestra que han comenzado a actuar, como autoridad, organismos que no son "autoridad" formalmente establecida; y cómo, inclusive, se han venido constituyendo en efectivos mecanismos de control y defensa de los intereses de esas comunidades y vecindades. Sin embargo, lo absurdo y lo paradójico es que muchas veces se han convertido en instrumentos de control, pero frente al Poder Municipal, para defenderse de la autoridad municipal; cuando debería ser todo lo contrario, que la autoridad municipal tendría que ser el instrumento de defensa de esos intereses locales o comunales.

De manera que esta idea de la participación política, que creemos debe estar en el fondo de la reforma del régimen local, exige todo un esfuerzo de organización política nacional, de organización de las estructuras para la participación, comenzando por ese nivel comunal, local o vecinal. Bajo este ángulo quizás, habría que establecer, más mecanismos locales de participación, como ámbitos territoriales menores a los actuales que están regulados en la Constitución Nacional y que repite la Ley Orgánica: quizás deberíamos llegar a mecanismos de participación todavía más atomizados que las deficientes estructuras locales actuales, dentro de las estructuras políticas del país.

La idea de que el Municipio debería ser la unidad política primaria en la organización política nacional, en definitiva, debería actualizarse a nivel local o municipal, mediante el establecimiento de efectivos mecanismos de participación política. En la actualidad, al contrario, los Concejos Municipales que existen a nivel de Distritos, no son instrumentos de participación política; no representan, efectivamente al elector; no representan, efectivamente al pueblo. Como consecuencia de esta insuficiencia, se han convertido en centros de poder partidista y de reparto de burocracia partidista, y en muchos casos, inclusive, en la fuente de supervivencia de ciertos partidos políticos, que a nivel local y con los presupuestos locales, normalmente pagan sus activistas.

La crisis del régimen local, por lo tanto, políticamente, debería conducir a la necesidad de hacer del Municipio y del régimen local, un instrumento efectivo de participación, para lo cual hoy no sirve. Podría decirse, en este sentido, que el Municipio no sirve para lo que debería servir, es decir, como un medio de participación política; y que, en cambio, sirve para lo que no debería servir, es decir, como alimento puro y simplemente, a burocracias de carácter partidista.

### B. *El sentido administrativo de las instituciones locales*

Pero el problema no es sólo político; también hay un problema administrativo envuelto en la reforma del régimen local, es decir, el Municipio tiene también una connotación de carácter administrativo.

En efecto, el Municipio es, desde el punto de vista administrativo, una división político-territorial del Estado; es una estructura y una unidad administrativa dentro de las estructuras globales del Estado, que debería tener por objeto la atención a los servicios de la comunidad. Pero no de comunidades aisladas, como pudieron ser durante el siglo pasado, con tendencia a la autarquía y a la autosuficiencia, a la autonomía absoluta de carácter normativo, tributario, fiscal y administrativo; sino de niveles inferiores del Estado para la atención de los asuntos locales. Esto, por supuesto, debería obligarnos a replantear al problema de la determinación de las materias propias de la vida local en nuestro país. ¿Qué es realmente vida local, en un país que dejó de ser rural, pues el 80 por ciento de su población es urbana?, ¿cuáles eran esas materias de la vida local durante el siglo pasado, o en los años cuarenta?, ¿cuáles son las materias de la vida local en la Venezuela del año 84?, ¿es realmente este país, el mismo de hace 30 años?, ¿podemos manipular las estructuras locales con los mismos criterios, no ya del siglo pasado, sino de los años cuarenta o cincuenta?, ¿son inmutables estas materias propias de la vida local a las que se refiere la Constitución? No olvidemos, inclusive, que la Constitución se redactó hace 23 años, y algunas materias propias de la vida local que allí se identifican, si las analizamos hoy, no resisten realmente la menor crítica, pues muchas de ellas dejaron de tener tal carácter.

En efecto, la Constitución y la Ley Orgánica enumeran como materias propias de la vida local, entre otras, el Urbanismo. Ahora bien, cómo podemos sostener que el urbanismo sea un problema estrictamente local. El urbanismo dejó de solo ser un problema local en un país donde, como se dijo, el 80 por ciento de su población, es urbana. El urbanismo es, realmente, además de local, un problema nacional, un problema de ordenación del territorio; un problema de delimitación, por ejemplo, de grandes ciudades; de donde deben localizarse los asentamientos urbanos.

Pero la Constitución y la Ley Orgánica, además, hablan de los abastos y de la circulación como problema local. Imaginémonos a los Concejos Municipales emitiendo placas para los vehículos. El problema de la circulación, salvo a nivel de policía, no es un problema local, es un pro-

blema nacional. La cultura también se enumera dentro de las materias de la vida local, junto con la salubridad; la asistencia social; los Institutos populares de crédito; el turismo y la policía municipal. Muchas de estas materias, sin que realmente pierdan su connotación local, en ciertos aspectos, dejaron, sin embargo, de ser puras materias de estricto orden local.

Debe insistirse, por otra parte, en que todas estas materias, de acuerdo al texto constitucional, son de competencias concurrentes, es decir, ninguna de estas materias es exclusivamente local; la propia Constitución atribuye competencias en estos mismos aspectos al Poder Nacional. Sin embargo, ha habido una absoluta insuficiencia en la delimitación de las competencias entre los ámbitos nacionales y locales en estas materias. Por eso, pensamos que además de una Ley Orgánica de Régimen Municipal, es necesario dictar la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; la Ley Orgánica de los Transportes; reactualizar la vieja Ley de Sanidad Nacional, etc.; es decir, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal no ha solucionado los problemas administrativos locales, para lo cual era y es necesario dictar Leyes Nacionales, que delimiten la competencia entre el ámbito nacional y el ámbito local, en estas materias propias de la vida local.

En todo caso, el Municipio, hoy, se nos muestra como insuficiente para atender esas materias que la Constitución denomina propias de la vida local, en forma aislada; por eso pensamos que, así como desde el punto de vista político, la reforma de las estructuras locales debe llevar a una mayor atomización para buscar una mayor participación de los ciudadanos en el poder político; desde el punto de vista administrativo, debe buscarse el fenómeno contrario; antes que una mayor descentralización y una mayor atomización, debemos buscar, al contrario, una mayor concretación, una mayor fusión de entidades, a los efectos de que éstas puedan atender adecuadamente, las funciones que pueden manejarse administrativamente a nivel local. En los Municipios urbanos, por ejemplo, además de establecerse estos mecanismos políticos inferiores, tendrá que establecerse una autoridad local única para todo el ámbito urbano. No puede darse el supuesto absurdo de que una ciudad, por ejemplo, como Caracas, esté atendida por dos autoridades locales que se pelean y se boicotean entre sí. En los Municipios rurales, en cambio, habrá que establecerse mayores ámbitos territoriales, para que puedan tener una entidad suficiente que les permita mantener una administración racional, eficaz y efectiva de los servicios y de las materias que les puedan corresponder.

### 3. *Evaluación crítica de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Ahora bien, frente a la crisis del Municipalismo contemporáneo, y al sentido que tienen las estructuras políticas locales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, que hemos analizado en sus aspectos fundamentales, no es el texto normativo que requiere el régimen municipal de la Venezuela contemporánea y futura. No sólo tiene fallas fundamentales desde el punto de vista político y administrativo, sino que no satisfizo las exigencias que, en el momento en el cual se sancionó, planteaba el régimen municipal venezolano.

#### A. *Algunos elementos de evaluación política*

Desde el punto de vista político, la ley se limitó a repetir las normas constitucionales relativas a los municipios como unidad política primaria y autónoma (art. 3), pero sin referencia a criterios "vecinales" que traía el proyecto que se discutió en 1977.

Por otra parte, la Ley se refiere al número y al nivel de las autoridades locales, las cuales deben existir en todo espacio con más de 12.000 habitantes, que tenga un territorio continuo y tenga un centro poblado de 2.500 habitantes (art. 15). Esta norma, de aplicarse, como hemos dicho, producirá la reducción de las Municipalidades que existen hoy a nivel de Distrito. Como consecuencia se reducirán no sólo los 714 Municipios existentes, sino las 191 autoridades locales a nivel de Distrito que existían en el período 1979-1984. Esta reforma ni satisfizo la exigencia de participación que implicaba, al contrario, el necesario aumento de las autoridades políticas locales para asegurarla, ni satisfizo, por otra parte, la necesidad de estructurar autoridades territoriales de cierta magnitud para asegurar una adecuada administración. Más conveniente, desde el punto de vista de la participación y representatividad política, quizás, era el Proyecto de 1977, el cual establecía, como límite mínimo de población para los municipios, 6.000 habitantes.

En materia de elección de los concejales, la Ley, aparte de permitir la elección separada de la elección presidencial y de la elección nacional, lo cual constituye un aspecto positivo, no dijo nada sobre el sistema electoral, es decir, remitió a la determinación si debe ser mediante representación proporcional o uninominal a lo que establezca la Ley Orgánica del Sufragio (art. 30); ésta a la vez, regulaba la materia transitoriamente, precisamente, mientras se dictaba la Ley Orgánica de Régimen Municipal, exigiendo la aplicabilidad del principio

de la representación proporcional. Estimamos que una de las fallas de la Ley, está en que parte de la presunción de que la elección seguirá siendo mediante el sistema de representación proporcional y abandona la idea de elección uninominal, para nosotros esencial desde el punto de vista de la reforma política local.

Por otra parte, desde el punto de vista político, la Ley otorgó a los concejales una especie de fuero parlamentario, ya que señaló que no eran responsables por los votos y opiniones que emitieran en las deliberaciones (art. 51). Esto era inconstitucional y así lo declaró la Corte Suprema de Justicia en 1980, anulando el artículo 51, pues es solo a nivel de los diputados y senadores, que la Constitución lo consagraba. Pero además de inconstitucional, sin duda, incluso a nivel local, parecía desmedida, sobre todo cuando, como hemos dicho, el Concejo Municipal no sólo es un órgano deliberante y de control, sino administrativo.

Pero una de las fallas fundamentales de la Ley está en su concepción del gobierno local. La Ley se basó, en efecto, en la estructura tradicional: un Concejo "deliberante, normativo y administrativo" (art. 30), y si bien señala que en algunos casos debe haber, también, un órgano ejecutivo municipal, que se llama el "Administrador Municipal", éste lo designa el propio Concejo. Además, no hay que pasar por alto que en la propia Ley, se atribuyen "funciones administrativas" tanto al Concejo como al Administrador Municipal lo que, sin duda, será y ha sido una fuente permanente de conflictos entre el Administrador Municipal y el Concejo Municipal.

Esta indiferenciación de funciones administrativas surge, por otra parte, de varias normas de la Ley. Por ejemplo, conforme a la misma, el Administrador Municipal tiene competencias para suscribir contratos en representación del Municipio, siempre previa aprobación del Concejo; pero el Concejo puede autorizar directamente al Síndico para lo mismo en representación del Municipio.

En esta forma, la Ley admite dos formas de comprometer contractualmente al Municipio: la del Concejo a través del Síndico y la del Administrador Municipal, con la aprobación, siempre, del Concejo.

Por otra parte, este Administrador Municipal, aparece, siempre, como un delegado del Concejo, en una especie de sistema parlamentario de Gobierno local, donde el ejecutivo depende totalmente del órgano deliberante y donde no puede actuar, sin la confianza del órgano deliberante. Este Administrador Municipal, cuyo nombramiento no

es revocable, salvo causas expresas de remoción, en lugar de mejorar el problema administrativo de los Distritos, podría ser el inicio de graves conflictos administrativos a nivel local.

Por otra parte, la Ley Orgánica consolidó la situación anterior de 7 concejales para los Concejos Municipales del país; pues, si bien establece una diferenciación, según la población de las entidades locales, que va desde 17 concejales a 7 concejales para la autoridad local, resulta que la gran mayoría de las poblaciones del país no tienen la población suficiente para tener más de 7 concejales. En definitiva, no estamos en presencia de una reforma fundamental.

En cuanto a las Juntas Comunales, que podrían ser ese inicio de instrumento de participación política a nivel local, el proyecto de Ley que se discutió en 1977, consolidaba la situación anterior: Juntas Comunales designadas por el Concejo Municipal, que no provenían de la comunidad y, por tanto, mal podían representar los intereses de esa comunidad ante la autoridad local. La Ley aprobada, sin embargo, ni siquiera siguió esta orientación, y eliminó a las Juntas Comunales.

#### B. *Algunos elementos de evaluación administrativa*

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, la Ley trae una serie de normas que vale la pena destacar. En general, estimamos conforme a lo antes señalado, que la Ley agravó la situación administrativa anterior, porque estableció un sistema administrativo básicamente por el propio Concejo Municipal, por el órgano deliberante, consolidando un sistema de administración colegiada superada en la Administración Pública contemporánea de hace siglos, pero con una variante, basada en la adopción del sistema norteamericano del Gerente Municipal.

Este sistema norteamericano de Administración y Gerente Municipal, consiste en lo siguiente: La entidad local es dirigida, siempre, por una Comisión compuesta de 5 a 9 miembros, según la población de la entidad, que se designan por elección popular. El *Manager* es nombrado por la Comisión Municipal, quien puede también removerlo en cualquier momento. Este es el sistema de Administrador Municipal que adoptó la Ley, el de la figura del *Manager Municipal* norteamericano, pero con una variante: en los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema de *Manager*, implica que si bien el Gerente es nombrado y puede ser removido por la Comisión Municipal, sin embargo, es presidente de la Comisión Municipal y es el único órgano administrativo

de ámbito local, teniendo la Comisión estrictamente competencia de carácter normativo. La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha querido importar el Sistema de *Manager* Municipal, pero deformándolo, dándole al Concejo Municipal competencias en materias administrativas, además de las que asigna al Administrador Municipal, lo cual, sin duda, ocasiona mayores conflictos administrativos.

Por otra parte, la Ley si bien establece la figura del Administrador Municipal, señala que en poblaciones con menos de 50.000 habitantes no habrá el tal Administrador Municipal (art. 62), pues en esos casos será Administrador el Presidente del Concejo Municipal, con lo cual lo único que se logró fue la consolidación de la situación anterior.

Conforme a la Ley (artículos 36, ordinales 3, 4, y 65, ord. 2), ambos órganos, Concejo Municipal y Administrador, pueden nombrar funcionarios públicos con lo que se repetirá el tradicional conflicto existente en el Distrito Federal, donde tanto el Gobernador como el Concejo Municipal nombran funcionarios, y como consecuencia, tanto la Gobernación como el Concejo Municipal tienen sus burocracias y administraciones paralelas. Con el texto de la Ley se están reproduciendo esos conflictos a todos los niveles locales. Ni hablar, en todo caso, del solo conflicto de intereses que ha habido en los Concejos Municipales para el nombramiento del Administrador Municipal (art. 36, ord. 2).

En todo caso, la Ley trae algunas innovaciones de carácter administrativo importantes, las cuales se señalaron al inicio, y son, por una parte, la regulación legal, por primera vez en nuestro país, de la figura de la Mancomunidad (art. 26) que tiende a la integración de Municipios sin que éstos desaparezcan, para la atención común de ciertos servicios; y, por la otra, la figura también muy importante, de los Distritos Metropolitanos (art. 2) que sigue la orientación de las figuras de "federaciones de municipios", que ha caracterizado la reordenación de las grandes áreas metropolitanas del mundo y que permite un Gobierno local a dos niveles: un nivel superior que tiene competencias generales para el ámbito territorial mayor, metropolitano, y un nivel local, compuesto por entidades locales para la competencia limitada.

En cuanto al problema de las competencias o materias propias de la vida local, pensamos que la Ley no resolvió nada; al contrario, repite y desarrolla las regulaciones de carácter constitucional, sin resolver el problema de las competencias concurrentes. Sin embargo, se insiste, la resolución del problema de las competencias concurrentes entre

el Poder Nacional y el Poder Local, respecto de estas llamadas materias propias de la vida local, en realidad depende no de esta Ley Orgánica del Régimen Municipal, sino de las leyes nacionales que regulen el ordenamiento urbanístico, el transporte, la policía nacional, la cultura, el abastecimiento, etc., etc., es decir, depende de una regulación nacional, aún no dictada, por lo que la Ley no ha resuelto absolutamente nada, al repetir las competencias constitucionales. Queda a salvo la regulación transitoria de algunas normas relativas al urbanismo y a los cambios de zonificación, las cuales dan, por otra parte, una participación importante a las Juntas de Vecinos.

C. *Algunas frustraciones provocadas por la ley*

a. *La Ley Orgánica de Régimen Municipal no solucionó la crisis municipal*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada en agosto de 1978, consideramos que no solucionó absolutamente nada, respecto a la crisis municipal; crisis que algunos se empeñan en negar, sólo para justificar una Ley que, en definitiva, fue y es un fraude al país, porque con ella se pretendieron solucionar problemas que, no sólo no se han solucionado, sino que se han consolidado y regulado.

En efecto, para juzgar la Ley Orgánica hay que partir del supuesto en primer lugar, de que las Municipalidades en la actualidad no sirven para lo que deberían servir, es decir, para ser instrumentos de participación política efectiva a nivel local o si se quiere, para ser instrumento de una efectiva democracia local; y al contrario, sirven para lo que no deberían servir, es decir, para ser fuente de alimentación de burocracias partidistas. Sólo con base a estos dos elementos, que muy pocos de los habitantes del país podrían negar y más bien reconocen, se justificaría una radical reforma del régimen local.

La Constitución venezolana de 1961, definió al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional. Con esto la Constitución ha querido identificar la estructura local con la unidad donde puede haber, siendo que estamos en un régimen democrático, una efectiva y real participación política. Sin embargo, el Municipio hoy no sirve como mecanismo de participación política y las Municipalidades que hoy existen a nivel de Distritos, tampoco sirven como mecanismos de participación política. Muy pocos ciudadanos podrían reconocerse representados en ninguno de los Concejos Municipales que

existen hoy en el país: ahí están representados los partidos políticos, las burocracias y maquinarias políticas de los partidos, pero no puede decirse que ahí está representada la ciudadanía, la vecindad o la comunidad. El problema de la reforma del régimen local por tanto, debe tender a hacer de los Municipios un efectivo y verdadero instrumento de participación y no a consolidar lo que hoy son: un instrumento de alimentación de burocracias partidistas y de activistas políticos.

Para una reforma de este tipo, sin duda, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sancionada en 1978 no sirvió, ya que esa Ley lo que hizo fue consolidar la situación anterior y los vicios tradicionales, y no resolvió ninguno de los problemas políticos que están dentro del ámbito municipal.

b. *La Ley Orgánica no solucionó los problemas administrativos locales*

Hoy por hoy, el sistema administrativo local en la mayoría de las Municipalidades del país, se fundamenta en una administración por un cuerpo colegiado que es el Concejo Municipal; es decir, se sigue el sistema de "administración por comisión" donde las decisiones se adoptan, no porque sean más o menos convenientes a la comunidad, sino porque sean apoyadas por un número determinado de votos. Este sistema de administración colegiada conspira contra la propia eficiencia de la administración municipal. El Presidente de los Concejos Municipales, en la actualidad, es el administrador de la Municipalidad, por delegación y subordinado al Concejo, y la Ley, en definitiva, no cambió en nada este sistema: se introdujo la figura del Administrador Municipal pero el tal Administrador no es más que un delegado del Concejo, subordinado al mismo y que, en definitiva, ha tenido pocas posibilidades administrativas. Es más, la Ley consolidó la situación anterior al confundir y consagrar poderes administrativos en manos del Concejo Municipal y poderes administrativos en manos del Administrador, de manera que la confusión entre funciones administrativas a nivel del órgano colegiado y a nivel del Administrador Municipal, continúa. Con esto, uno de los problemas fundamentales que debería haber resuelto la Ley Orgánica, y es el deslinde entre las funciones deliberantes y legislativas y de control de la administración municipal a cargo del Concejo Municipal, por una parte, y las funciones administrativas a cargo de un Administrador Municipal, por la otra, no se solucionó, sino más bien se agravó.

c. *La Ley Orgánica no transformó el sistema de elección de concejales*

Por otra parte, la Ley no estableció absolutamente nada en relación al sistema de elección con lo que, en definitiva, aceptó como bueno el sistema de elección por listas cerradas y representación proporcional, y rechazó al contrario, el sistema de elección uninominal.

Ahora bien, no hay duda de que no puede haber efectiva democracia y representatividad local, si no se le permite al elector, al vecino, al que forma parte de una comunidad, de intervenir, real y efectivamente, en la elección de su representante. Por ello, la idea de la elección en forma uninominal y por unidades territoriales más pequeñas, de manera que cada elector pueda escoger adecuadamente a su representante, y cada representante sea efectivamente responsable ante la comunidad o vecindad que lo eligió.

En la actualidad, los representantes, es decir, los elegidos, no son responsables ante nadie, y ni siquiera ante los partidos políticos que los eligen; y mucho menos son responsables ante los electores, porque éstos en definitiva, no los han realmente designado. Si estuviésemos en presencia de una forma de elección uninominal, nos encontraríamos que cada representante procedería de una determinada unidad territorial, municipio, parroquia, urbanización o comunidad, y que es ante esa comunidad, que debe responder de sus actos, y es esa comunidad, la que puede exigirle a ese representante el cumplimiento de sus funciones. Esta es, sin duda, la forma más efectiva de gobierno local. La Ley Orgánica de Régimen Municipal acogió, al contrario, un sistema antirrepresentativo a nivel local, como es el sistema de representación proporcional, que provoca en realidad, que los únicos beneficiados del mismo, sean los partidos políticos que pueden, mediante la manipulación del mismo, aprovecharse de las estructuras políticas locales. Con dicho sistema no se beneficia a la comunidad, que no se siente ni se ha sentido nunca representada en los Concejos, por las deficiencias del sistema en el gobierno local.

d. *La Ley Orgánica no garantizó una efectiva democracia local y una adecuada participación política*

Por otra parte, la reforma del régimen local debería tender a llevar el proceso democrático al nivel inferior. Hoy por hoy, el ciudadano está ausente del Estado; hay un abismo entre el Estado y el

particular, y la única forma de llenar ese abismo es a través del establecimiento de mecanismos de participación política a nivel local. Para ello, es necesario crear autoridades locales a niveles territoriales inferiores, inclusive a los actuales municipios. En este sentido, las juntas comunales, las asociaciones de vecinos, las asociaciones de residentes de barrios y de urbanizaciones, deberían ser autoridades locales y deberían ser el núcleo inicial de la administración local y de esa unidad política primaria como la Constitución llama al Municipio. El Proyecto de Ley que se discutió en el Congreso en 1977, ciertamente, preveía la existencia de las Juntas Comunales, pero lo que pretendía era regular la situación anterior: unas Juntas que designaba el Concejo Municipal y que funcionaban teóricamente a nivel de Municipios; sin embargo, no se trataba de efectivos mecanismos de participación local. La Ley Orgánica, sin embargo, como se dijo, eliminó toda regulación respecto de las tradicionales Juntas Comunales.

Pensemos, al contrario, que una reforma política del régimen local para hacer de este régimen un instrumento de participación, debería darles una configuración política distinta a las Juntas Comunales e identificarlas con las Juntas de Vecinos, Juntas de Residentes y Propietarios que, por otra parte, son normalmente elegidas por vías de elección general. Piénsese sólo, por ejemplo, en las Juntas de Vecinos y Residentes de urbanizaciones, que tanta importancia han tenido en los últimos años, y cuyas directivas normalmente son elegidas por voto directo y abierto entre los diversos residentes y vecinos de las urbanizaciones, y que, la Ley Orgánica reconoció formalmente. Pues a ese nivel de urbanizaciones, de barrios, de vecindades o comunidades que debería comenzar por establecerse esta participación política que ahora se reduce al mero reconocimiento de las asociaciones de vecinos, pero sin que se les atribuyan las funciones que antes tenían las Juntas Comunales.

Por otra parte, y vinculado al problema de la participación política a nivel local, debe hacerse un comentario en relación a una propuesta que se formuló cuando se discutía el proyecto de ley de un pretendido condicionamiento de la investidura de concejal al hecho de ser miembro de un partido político. Propuesta que, por supuesto, no se acogió en la ley. En relación a esta absurda propuesta que propugnaba una elección totalmente ligada a los partidos políticos en el sentido de que si un concejal electo por un partido dejaba de ser miembro de él, debía también perder su investidura edilicia, debemos insistir que ello no sólo sería totalmente antidemocrático —por antirrepresentati-

vo—, sino que negaría la esencia política del Municipio que radica en la participación.

Precisamente la propuesta contraria es la que ha reclamado la colectividad: que la elección sea uninominal, para despartidizarla. El argumento de que la elección uninominal provocaría un mayor control de los elegidos por los grupos de presión económica, no es suficiente, pues, en definitiva la elección uninominal permite vincular más al elegido con la comunidad que lo elige y a eso, parece que le tienen cierto temor algunos políticos.

En efecto, la verdadera democratización de la elección a nivel local radica en eliminar la elección mediatizada que existe en la actualidad. En efecto, hasta ahora, el elector realmente, no elige a sus representantes. Estos lo eligen las burocracias partidistas y el elector realiza, en realidad, una elección de segundo grado, al tener que votar por una larga lista en la cual hay de todo: buenos y malos candidatos. La democracia está mediatizada e intervenida. Se requiere democratizar la democracia, es decir, acercar el elegido al elector, permitir que el ciudadano reconquiste el Estado y el poder y para ello, a nivel local estimamos indispensable que se establezca la elección uninominal por circunscripciones electorales pequeñas.

Por otra parte, para que la participación política a nivel local sea efectiva, se hace necesario estructurar autoridades electas a niveles territoriales menores, no sólo a los actuales Distritos, sino a los Municipios. Es indispensable, en este sentido, que la reforma del régimen local asegure la elección de autoridades locales, a nivel de barrios, urbanizaciones y pequeñas comunidades urbanas. A estos niveles es que deberían estructurarse, por ejemplo, las Juntas Comunales, las cuales deben ser elegidas para que sean realmente representativas. En esta forma, por ejemplo, las Juntas Directivas de las Asociaciones de residentes y vecinos de urbanizaciones y barrios deberían participar en las Juntas Comunales, carácter que de hecho ya han venido adquiriendo.

Es una falacia pretender que las comunidades, mediante sus representantes, tendrán participación en el gobierno local, a través de los famosos —por lo inútiles— Cabildos abiertos. Estos pueden servir para que los Concejos Municipales se enteren de ciertos problemas pero no como mecanismos políticos de real participación.

En definitiva la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se había prometido como la gran solución para el problema de la crisis del ré-

gimen local, que se niega intencionalmente, en general no resolvió nada, fue un engaño que se le hizo al país; en definitiva, fue un gran fraude político al país.

#### 4. *Las exigencias de una reforma de las instituciones locales*

Ahora bien, ¿qué exigencias plantea en Venezuela la reforma de las estructuras locales desde el punto de vista político y desde el punto de vista administrativo?

En Venezuela, para el año 1979, cuando se realizan por primera vez elecciones municipales separadas, habían 711 Municipios y 191 Distrito, es decir, se eligieron 1475 concejales para 191 Distritos, y estos Distritos estaban divididos en 711 Municipios.

Partiendo de esta realidad, la principal exigencia de la reforma de las estructuras locales debería ser, por una parte, crear más entidades locales como mecanismos de participación política, e inclusive, por ejemplo, darles a las desaparecidas Juntas Comunales, no el carácter que tenían de órganos delegados de los Concejos, que las nombraban y removían directamente, sino de entidades electas directamente por la comunidad. Es decir, desde el punto de vista político, tendríamos que organizar, para la participación, a las entidades locales, con mecanismos electivos de menor nivel; y por otra parte, desde el punto de vista administrativo, tendríamos que crear niveles administrativos superiores, intermedios entre esas estructuras participativas locales y los poderes estatales o nacionales.

Los Municipios, por otra parte, son parte de la administración del Estado, y deben ser en este sentido, mecanismos de administración del desarrollo. Por ello se hace necesario encuadrar, también, a los Municipios, dentro de una política de regionalización del país lo cual no está presente en la Ley Orgánica del Régimen Municipal. Por otra parte, es necesario crear entidades locales a nivel metropolitano, para las grandes comunidades urbanas, elemento que sí puede considerarse como un aporte positivo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, resulta necesario estructurar, a los efectos administrativos, grandes entidades locales de carácter rural (Distritos Municipales) no previstos en la ley. En definitiva, en materia de régimen local, la reforma debe tender, a la vez, a una descentralización política y a una centralización de carácter administrativo.

Pero desde el punto de vista político, se insiste, hay otro aspecto que plantea la reforma del régimen local, y es el sistema de elección

de las autoridades locales, sea cual sea el nivel en el cual se establezcan, es decir, sea que se establezca la elección a nivel de Juntas Comunales o entidades políticas menores, sea que la elección se efectúe tal como ahora está previsto, en el mismo nivel de los Concejos Municipales de los Distritos de la República. Es necesario reformar el sistema de elección de las autoridades locales que hoy existe y que se ha aplicado en los últimos años, y que está basado en el sistema de representación proporcional, a través de listas cerradas. Mediante este mecanismo, en las últimas elecciones de 1979 se designaron 25 concejales para el Concejo Municipal del Distrito Federal y desde 7 a 17 concejales en los diversos Concejos Municipales del país, lo que significó que en dicha oportunidad se eligieron 1.475 funcionarios municipales. Ahora bien, ¿cuál ha sido el resultado de esta elección por el sistema de representación proporcional del nivel local?

Por una parte, en nuestro criterio, ha alejado a los representantes electos del elector; el sistema electoral los aleja de la comunidad, pues en la elección de los concejales operan y actúan las burocracias partidistas, y la elección se convierte en una elección indirecta, y mediaticada. Los electores, realmente, no eligen a los concejales; éstos los designan directamente las burocracias partidistas, a través de sus mecanismos internos, y muchas veces un puesto de concejal es el premio al activismo político y no el premio a la representatividad comunal o vecinal.

Ahora bien, para que se logre una efectiva participación política a nivel local, estimamos que habría que establecer, en lugar de sistema de representación proporcional de las minorías, un sistema de elección uninominal, mediante el cual se elijan individualmente y uninominalmente a los representantes locales. Esto ya se propuso en el proyecto de Ley Orgánica del Sufragio, presentado al Congreso por el Consejo Supremo Electoral en el año 1969, Ley que, por supuesto y lamentablemente, al llegar al Congreso, fue modificada y se eliminó todo vestigio de la búsqueda de una reforma política de este tipo para la elección de los concejales.

No debemos olvidar, que si bien la Constitución establece como un principio fundamental del sistema electoral, el sistema de sufragio de representación proporcional, esto lo hace a nivel de elecciones para autoridades nacionales y estatales, pero no establece, en ninguno de sus artículos, que la elección a nivel local, debe hacerse mediante la aplicación del sistema de representación proporcional. La Constitución, en este aspecto de la elección a nivel local, dejó abierta, a la regulación del legislador, el sistema electoral, el cual puede ser diferente al

sistema de representación proporcional, lo cual ahora queda claro después de la Enmienda Constitucional N° 2, de 1983. Por eso pensamos que, precisamente, una de las propuestas y reformas políticas de mayor importancia que debería tener una Ley Orgánica de Régimen Municipal, es el cambio del sistema de elección y establecer una elección uninominal de los concejales, en lugar de esta elección por listas cerradas de representación proporcional, que bloquea toda iniciativa del elector.

Pero también la reforma debería tener un aspecto administrativo que debería implicar el establecimiento de un sistema de administración y gobierno municipal que diferencie, con precisión, las funciones estatales que se cumplen a nivel local. En efecto, a nivel local hay, básicamente, dos funciones: la función legislativa y la función administrativa, ya que no hay función judicial, porque ésta fue nacionalizada hace ya muchos años en nuestro país. El sistema tradicional en Venezuela implica una mezcla, en un Concejo Municipal como órgano colegiado local, de funciones legislativas y administrativas; los Concejos Municipales eran y todavía son, a la vez, legisladores y administradores. Inclusive, en una misma sesión de un Concejo Municipal se discute indistintamente, una ordenanza, se otorga una beca, se aprueba un contrato o se concede un permiso remunerado a un funcionario municipal.

La consecuencia de un organismo que es a la vez legislador y a la vez administrador, es que lamentablemente no todo se resuelve porque sea bueno o malo para la comunidad; sino que, en general, los asuntos se resuelven por mayoría, por los convenios abiertos o cerrados entre los concejales, que conllevan a la negociación de votos como mecanismo normal de decisión a nivel local. El voto normalmente se negocia; no se da porque sea realmente conveniente lo que se está votando o porque realmente sea adecuado lo que se está negando, sino porque forma parte de un intercambio de apoyos.

A nivel local, este sistema de administración colegiado ha conducido a que los organismos locales, en muchos casos, se coloquen de espaldas a la comunidad, pues lo que no tiene dividendos políticos, generalmente, ni se trata ni se discute.

El sistema venezolano tradicional de fusión en un sólo órgano local colegiado de funciones legislativas y administrativas había sido una copia, hasta cierto punto, del sistema francés tradicional. De acuerdo a este sistema, en cada Comuna existía una asamblea deliberante, designada por elección popular, que asumía la plenitud de todos los poderes locales y municipales; una asamblea que elegía de su seno un

órgano unipersonal, que era el Presidente (Maire), pero que a la vez que Presidente del Concejo, era representante y agente del Poder central, debido al creciente centralismo francés. Nosotros habíamos copiado la figura, salvo este último aspecto: copiamos la figura de la asamblea elegida, la figura de una Asamblea (Concejo) que designa de su seno un representante para que haga las funciones del Presidente, pero conservando el Concejo todos los poderes; y luego, le hemos quitado el que el Presidente de dicho organismo sea un órgano o agente del poder central a nivel local, por la creciente autonomía municipal que hemos tenido.

Ahora bien, pensamos que debería realizarse en el futuro un gran esfuerzo para establecer una diferenciación funcional a nivel local, de manera que haya un Concejo Municipal electo, pero exclusivamente de carácter legislativo y deliberante; y a la vez, un organismo político-administrativo, también electo pero separado del órgano deliberante. En esta forma llegaríamos a la figura del Alcalde, perfectamente admisible, pero electo directamente como autoridad administrativa y de gobierno local, separado del Concejo Municipal, que funcionaría como cuerpo deliberante para resolver los asuntos legislativos de carácter legal.

Pensamos que la reforma político-administrativa del ámbito local debería orientarse en este sentido, y no debe olvidarse que ya, en 1968, se propuso esta reforma en nuestro país, en el Primer Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal. En dicho Congreso se discutió un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal que estableció que el Gobierno Municipal, estaría formado por un Concejo Municipal, como órgano de carácter legislativo, deliberante y de control de la administración municipal, electo por votación popular, y un órgano ejecutivo, designado o elegido según el ámbito de la población municipal; pero en Municipios que tuviesen más de 100.000 habitantes, deberían ser siempre electos. En esta forma, aquel proyecto consagraba la separación de funciones legislativas y administrativas en manos de autoridades electas por sufragio universal, directo y secreto.



## **IX**

### **BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL**



Hemos visto como la Constitución venezolana establece, formalmente, un sistema de distribución vertical del Poder Público y de descentralización territorial. Sin embargo, este sistema, origen de la estructura federal es imperfecto e incompleto: la descentralización es formal y, realmente, lo que tenemos es un Estado centralizado. El nivel intermedio (estadal) ha sido vaciado de competencias y los Estados no son, realmente, instrumentos de descentralización; y el nivel municipal no está estructurado en una escala suficiente como para ser instrumento de participación.

Hemos visto también cómo el Municipio, a pesar de que la Constitución lo califica como "la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (art. 25), no llega a serlo, y no sirve como instrumento de participación local, pues actualmente está lejos del ciudadano.

Por otra parte, la Constitución regula al Municipio dentro de las entidades locales, es decir, destina su Capítulo IV del Título I a "La República y su división territorial", y en esta división a nivel local no solo se refiere a los Municipios, sino también a las "demás entidades locales" (art. 26). Es decir, la Constitución no reduce el nivel local a los solos Municipios, sino que permite que existan otros niveles que denomina "entidades locales". Estas no han sido reguladas ni imaginadas por el legislador y, más bien, hemos seguido una tradición reformista limitada, en el sentido de que lo único que hemos estructurado, como autoridad a nivel local, es a los solos Municipios.

Pero a pesar de que la Constitución destine a los Municipios este Capítulo IV del Título I, y además, hable de otras entidades locales, la verdad es que en la actualidad puede decirse que no existen ni el uno ni las otras, desde el punto de vista político. Hemos visto así, que el régimen transitorio de la Constitución, a pesar de la Ley Orgánica Municipal de 1978, no ha cambiado en el sentido de que la estructura territorial de la República sigue siendo una división en Estados, los Estados en Distritos, y los Distritos en Municipios; pero los "Municipios" de esta división territorial no se corresponden con los

Municipios como realidad política, a los cuales se refiere la Constitución. En la actualidad las Municipalidades, como entidad política, están ubicadas a nivel de los Distritos; y en esta forma, en realidad, lo que tenemos son "Distritos Autónomos", establecidos desde 1904, pero ni hemos tenido ni aún tenemos, realmente, Municipios Autónomos. La Constitución de 1961 sentó las bases para cambiar esta tendencia, y si se quiere, devolvió la autonomía a los Municipios, pero por razón del régimen transitorio, en 1984 aún está pendiente de ejecución.

Por otra parte, la Constitución no estableció como obligatoria la división de los Estados en Distritos, sino solo dice: . . . "que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos . . ." (art. 28) como una posibilidad, pero no como una obligación de la estructura político-territorial de los Estados; y esos Distritos, como agrupación de Municipios, también son "entidades locales".

Sin embargo, hoy por hoy, por la transitoriedad, primero de la Constitución en la Disposición Transitoria Primera hasta que se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978; y luego, en virtud de esta Ley Orgánica, sigue todavía vigente, un régimen municipal diferente al que quiere la Constitución: existe autonomía en los Distritos y Municipalidades a nivel de los Distritos y no a nivel de los Municipios.

La situación en la actualidad, por lo tanto, es la siguiente: el país está dividido en 20 Estados (además del Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales) y estas entidades están divididas, en 1984, en algo más de 200 Distritos. En las últimas elecciones municipales de 1979 teníamos 191 Municipalidades en los 191 Distritos Autónomos; y estos 191 Distritos Autónomos estaban divididos entre 714 Municipios, pero éstos no tenían ni tienen ninguna autonomía político-territorial, sino que eran y son simples demarcaciones administrativas de los Distritos Autónomos, es decir, de las Municipalidades.

En la actualidad, por tanto, si la Constitución se aplica, en cuanto al régimen municipal, ello sucede a nivel de los Distritos, los cuales por otra parte, tienen una configuración territorial y poblacional muy variada.

En efecto, en base a los datos de población del Censo de 1981 a nivel de Distrito, y teniendo en cuenta la cifra de 191 Distritos que existían para ese momento, podemos destacar estos elementos: sólo había una Municipalidad de más de un millón de habitantes, la del Distrito Federal; había 4 Municipalidades en Distritos con más de

500.000 habitantes y hasta un millón; y había 24 Municipalidades que tenían una población entre 100.000 y 500.000 habitantes. Por tanto, de las 191 Municipalidades o Distritos Autónomos, sólo 29 tenían más de 100.000 habitantes; por lo que la gran mayoría (162) tenía menos de 100.000.

Pero de estas 161 Municipalidades o Distritos Autónomos, 29 tenían una población entre 50.000 y 100.000 habitantes. Por tanto, de las 191 Municipalidades, 133 tenían menos de 50.000 y sólo 58 tenían más de 50.000 habitantes; y de esas 133 Municipalidades, había 64 que tenían 25.000 y 50.000, y 45, entre 12.000 y 25.000 habitantes.

Esta realidad pone en evidencia que en la actualidad, la mayoría de las Municipalidades están ubicadas en unidades poblaciones menores de 50.000 habitantes y no en poblaciones mayores; y esta es una de las críticas que se puede formular a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y es que, si se analiza su contenido detenidamente, se constata que es una Ley concebida para un Municipio de 500.000 habitantes o más, y para cuya redacción se pensó más en las Municipalidades de la Capital de la República que en la gran mayoría de las Municipalidades que están entre esos niveles de 12.000 y 50.000 habitantes.

Pero, además, la propia ley estableció una base de población fija para la existencia de los Municipios, en 12.000 habitantes, sin percatarse sus redactores que 24 de los 191 Distritos Autónomos que existían al momento de su promulgación tenían menos de 12.000 habitantes, por lo que si se aplicara la Ley, desaparecerían al no calificar estos Distritos como Municipios.

Realmente, esta base de población de 12.000 habitantes que estableció la Ley no tiene ningún fundamento o base, y esa es quizás una de las razones por las cuales no se ha aplicado la Ley. Por ejemplo, como hemos dicho, si se analiza la situación del Estado Cojedes, nos encontramos con que conforme al censo de 1981 de los 7 Distritos, 4 no tenían 12.000 habitantes. Dicho Estado tenía una población muy pequeña, de 135.000 habitantes: El Distrito San Carlos, cuya capital es la del Estado, tenía 55.000 habitantes; el Distrito Tinaco tenía 19.000, donde está la segunda población; luego el Distrito Falcón que tenía 31.000. Estos son los tres que tenían más de 12.000. Luego está el Distrito Anzoátegui que tenía 8.000, el Distrito Girardot que tenía 5.000; el Distrito Pao 9.000 y el Distrito Ricaurte 5.000 habitantes.

Frente a esa situación, frente a la regulación que está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y frente a la transitoriedad del ré-

gimen anterior a 1961, deberíamos preguntarnos sobre, ¿cuál es el sistema que debería establecerse para hacer de los Municipios, realmente, la entidad que hoy no existe; es decir, para crear el Municipio?

Estamos convencidos que la reforma del régimen local, realmente, tiene por objeto más que modificar al Municipio, crearlo o inventarlo, pues el que está previsto en la Constitución no existe. Para crear ese Municipio inexistente proponemos desarrollar cinco principios fundamentales: en primer lugar, superar la base artificial de población para su existencia; en segundo lugar, superar el uniformismo en el régimen organizativo municipal; en tercer lugar, superar el régimen colegiado en el gobierno y administración local; en cuarto lugar, superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales; y en quinto lugar, superar el uniformismo del sistema electoral de representación proporcional.

#### 1. *La superación de la artificial base de población*

En primer lugar, debemos superar la artificial base poblacional para la existencia del Municipio. En efecto, en la Constitución no se establece límite mínimo de población para que exista un Municipio, y solo lo regula como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional (art. 25). Esta norma permite ubicar el Municipio, territorialmente, como persona jurídica, a cualquier nivel espacial. No necesariamente, debe tener una gran extensión de territorio o una determinada población, sino que en realidad, lo que se requiere es que sea efectivamente una unidad política, primaria y autónoma.

Pero para determinarla, el legislador no optó por descubrir las realidades sociales o los vínculos de vecindad, sino que estableció uniformemente que "para la creación de un Municipio deben concurrir: 1) una población no menor de 12.000 habitantes; 2) un territorio determinado; 3) un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades; y 4) la posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios" (art. 15).

Por supuesto, esos elementos son necesarios, todos, para la existencia de un Municipio: la población, el territorio, el centro poblado y la generación de recursos; sin embargo, no necesariamente deben ser valorados cuantitativamente sino cualitativamente. La Ley, al exigir una población determinada, desequilibró las exigencias de la norma, pues pudo también exigir un número de kilómetros cuadrados como te-

territorio, lo cual afortunadamente no hizo. La cuantificación poblacional, sin embargo, no obedece a ningún criterio racional, y hemos visto como la gran mayoría de los Distritos Autónomos tiene menos de 50.000 habitantes. Por tanto, más que un número de habitantes, el legislador debió preguntarse realmente, sobre ¿qué es lo que caracteriza a un Municipio? ¿Acaso sólo un número de habitantes o, al contrario, el ser una realidad sociológica que deriva de la existencia de vínculos estables y permanentes de una población cualquiera? En realidad, lo que importa para calificar un Municipio es que sociológicamente permita configurarse en una unidad política primaria dentro de la organización territorial del país: puede tratarse de una comunidad pequeña, siempre que tenga vida y existencia propias y sea capaz de tener su propia autoridad local.

Por ello, estimamos que la primera base para una reforma del régimen local, tiene que ser la superación de la base artificial de población de 12.000 habitantes, para que exista un Municipio que, como medida para la existencia de ellos, establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Al contrario, pensamos que debe concebirse al Municipio como una unidad con vínculos permanentes, donde el elemento de la vecindad esté actualizado y donde exista, por tanto, una comunidad.

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿de dónde salió esta norma que establece las condiciones básicas de un Municipio?

Realmente, tenemos que convenir en que el legislador tuvo temor en que de no establecerse un límite poblacional, se pudiera producir una proliferación incontrolada de nuevos Municipios autónomos, en número superior a los actuales Distritos autónomos, quedando ello a la sola decisión de las Asambleas Legislativas en cada Estado, tal y como sucedía con la creación de Distritos Autónomos en los Estados.

Esto último, incluso, tuvo sus repercusiones en cuanto al número de los Diputados de las Asambleas Legislativas. En efecto, antes de la última reforma importante de la Ley Orgánica del Sufragio (1973), los diputados a las Asambleas Legislativas estaban conformados por un número variable, pero no en base a la población del Estado, sino en base al número de Distritos en los cuales éste se dividía territorialmente. Así, por ejemplo, si un Estado se dividía en 11 Distritos, se elegían dos diputados por cada Distrito, y la creación de Distritos por la propia Asamblea provocaba que algunas de ellas tuvieran un número muy considerable de miembros. Tal fue el caso de los Estados

Táchira, Sucre, Anzoátegui y Nueva Esparta, que con relativa poca población tenían Asambleas Legislativas numerosas.

Esta situación, que sin duda se configuró como una forma de ampliar la base de sustentación política de los activistas de partidos, fue corregida en la Ley Orgánica del Sufragio, al establecer para la elección de diputados a las Asambleas Legislativas una base de población, independientemente del número de Distritos que componían cada Estado.

El mismo criterio, hasta cierto punto privó en el legislador para establecer ahora una base de población para la existencia de Municipios: se trata de una forma, uniforme, de controlar la proliferación de entidades municipales autónomas.

Sin embargo, debe convenirse en que ese límite es totalmente artificial y para llegar a la cifra de los 12.000 habitantes no se realizó ningún estudio poblacional previo a la sanción de la Ley Orgánica. Tanto no se realizó que, como señalaba, si se aplicase la norma actualmente, desaparecerían 24 de los 191 Distritos que existían en 1981, es decir, casi el 12 por ciento de las Municipalidades.

En lugar de esa rigidez poblacional, en cambio, estimamos que el legislador debe optar por el establecimiento de un sistema que atienda, para la existencia de un Municipio, más a aspectos sociológicos y políticos que al número de pobladores, y para ello había que comenzar por admitir la idea de que para que haya un Municipio es necesario que existan vínculos permanentes de vecindad de carácter político.

Pero por supuesto, para llegar a esta idea tendría que cambiarse otro supuesto del régimen actual, que es el uniformismo en la organización municipal. En efecto, tenemos que ir hacia una diferenciación de regímenes municipales según la condición geográfica de las entidades, su población y desarrollo económico y, según que el municipio sea rural o urbano. Necesariamente, nuestro país tiene que llegar a esa diferenciación, pues no puede pretenderse regular hoy un Municipio de 12.000 habitantes en la misma forma que uno de un millón de habitantes.

Por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, el legislador debe optar por establecer un sistema diferenciado de regímenes para los Municipios, atendiendo a su desarrollo económico, y su situación geográfica, y así permitir el establecimiento de Municipios en áreas rurales y urbanas, siempre que haya núcleos de población donde existan vínculos de vecindad suficientemente estables co-

mo para que exista vida local concreta, tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista político.

Con una reforma del régimen municipal en estos términos, antes que ir hacia la eliminación de entidades locales, mas bien deberíamos buscar la proliferación de comunidades. En otros términos, a nivel de Municipios, antes que provocar la eliminación de algunos, más bien tenemos que ir hacia la multiplicación de Municipios, en relación a las 191 Municipalidades que existían en 1981. Una auténtica reforma del régimen municipal, por tanto, tendría que conducir a que existan más Municipios que las 191 Municipalidades, pero quizás sin llegar a los 714 Municipios en los cuales aquéllas se dividían.

## 2. *La superación del uniformismo en el Régimen Organizativo Municipal*

El segundo principio de la reforma del régimen local es la superación del uniformismo del régimen organizativo de los Municipios en la actualidad y su sustitución por un sistema que permita la diferenciación de regímenes municipales. Puede decirse que este uniformismo, quizás, una de las constantes del régimen municipal venezolano, que no proviene de la Ley Orgánica de 1978, sino que es un producto de una larga evolución de varias décadas.

En efecto, durante toda la evolución de nuestro régimen municipal, particularmente durante este siglo y antes de que se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el rasgo fundamental del Municipio, en cuanto a su régimen, era su carácter uniforme establecido en las leyes o códigos orgánicos que los Estados dictaban sobre organización municipal, copiados unos de otros. Así, a pesar de que habían 20 leyes, entre ellas se encuentra una asombrosa similitud. En particular, por ejemplo, después de la Constitución de 1961, todos los Estados dictaron sus leyes de Régimen Municipal, pero lo que hicieron fue copiar las normas constitucionales, en lo necesario, y en materia de organización, copiar el sistema anterior conformado desde principios de siglo. Por ejemplo, el único órgano municipal que todas esas leyes preveían, era el Concejo Municipal, como órgano colegiado compuesto de 7 concejales, y que tenía todos los poderes de gobierno, legislación y administración local, independientemente del tamaño de la entidad municipal. Por ello, el segundo principio de la reforma del régimen local busca la superación del uniformismo en el régimen organizativo, consolidado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal

conforme al régimen anterior, partiendo del supuesto de que el único principio uniforme que exige la Constitución es, que la organización municipal sea siempre democrática y responda a la naturaleza del gobierno local.

Puede decirse que el legislador de 1978, ciertamente, no atendió al llamado que le hizo el artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que la ley podía establecer "diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia", pues a pesar de esa exigencia, sin embargo, el legislador optó por el uniformismo. En efecto, las diferencias en el régimen de los Municipios en la Ley vigente son realmente risibles.

En primer lugar, está la prevista en el artículo 31, según el cual el número de miembros de los Concejos Municipales varía de 7 a 17, según la población: en esta forma, si la población llega a 50.000 habitantes, como es el caso de la mayoría de los Distritos Autónomos actuales, los Concejos Municipales tienen 7 concejales; y solo tienen 17 concejales cuando la población es mayor de 1.000.000 de habitantes; y entre esos dos límites, la ley establece una graduación de cinco escalas para 9, 11, 13 y 15 concejales, según que la población, llegue a 250.000, 500.000, 750.000 y 1.000.000 de habitantes, respectivamente. Sin duda, esta escala se elaboró en forma arbitraria, sin saberse realmente cuál era la población del país distribuida en los Municipios y mucho menos pensando en los pequeños Municipios. De acuerdo a las cifras del último censo de población de 1981, de los 714 Municipios que existían, 489 tenían menos de 12.000 habitantes, es decir, bastante más del 50 por ciento; y 589 tenían menos de 25.000 habitantes. En cuanto a los Distritos Autónomos, como se dijo, de los 191, 24 tenían menos de 12.000 habitantes.

En segundo lugar, otra diferencia en el régimen organizativo de los Municipios, también basada en la población, establece que en los Municipios con más de 50.000 habitantes es obligatoria la existencia de un Administrador Municipal, y si el Municipio tiene más de 100.000 habitantes, ese Administrador Municipal debe poseer un título de educación superior y suficiente experiencia en la Administración Pública. En cambio, en los Municipios con menos de 50.000, no hay Administrador Municipal como tal, sino que el Presidente del Concejo desempeña sus funciones.

Esta dos son, en definitiva, las grandes diferencias que establece la Ley en el régimen organizativo de los Municipios, lo cual por supuesto, no tiene relevancia alguna.

Al contrario, estimamos que si se quiere fortalecer el régimen municipal, el segundo principio para su reforma plantea la necesidad del establecimiento de distinciones, por ejemplo, según que el Municipio sea un municipio urbano o rural y, asimismo, en los municipios urbanos, entre los grandes municipios urbanos y los pequeños. Por tanto, al menos tendríamos que establecer tres regímenes distintos para los Municipios del país. En esta forma, pensamos que se podrá crear el Municipio y rehacer la vida política en el interior del país y realizar la vida municipal de acuerdo a las peculiaridades propias de cada unidad poblacional, de cada comunidad, de cada localidad, de cada vecindad.

### 3. *La superación del Régimen Colegiado de Gobierno y Administración Local*

El tercer principio de la reforma del régimen local, está basado en la necesidad de superar el régimen colegiado como principio básico de gobierno y administración municipal, y establecer, en sustitución del mismo, un régimen en el cual se diferencien orgánicamente las entidades ejecutivas de las legislativas a nivel local. Como se sabe, la Constitución no califica el órgano que debe tener a su cargo el gobierno y administración del Municipio; sólo, dice el artículo 25, que la representación de los Municipios la ejercen los órganos que determine la Ley y que la organización municipal debe ser democrática. Hasta allí los principios constitucionales, pero el texto fundamental no dice qué organismo debe ejercer la representación municipal en el gobierno y administración local.

La tradición uniformista venezolana, sin embargo, estableció siempre en las leyes de los Estados, lo cual recogió luego la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el principio de la administración municipal colegiada, conforme al cual, un órgano colectivo es el que gobierna y administra los Distritos Autónomos actuales, el Concejo Municipal, y el que en el futuro, de acuerdo a sus normas, deberá gobernar y administrar los futuros Municipios. En este sentido, la Ley Orgánica califica a los Concejos Municipales como órganos deliberantes, normativos y administrativos (art. 30), agregando la norma que existirá, además, un "órgano ejecutivo de la Administración que es el Admi-

nistrador Municipal". Sin embargo, el Administrador Municipal aparece simplemente como un Director de Administración de la entidad municipal, pues, desde el momento en que se atribuye al Concejo, además de las funciones deliberantes y normativas, funciones administrativas, el órgano que efectivamente gobierna y administra la Municipalidad, sin duda es el Concejo Municipal. Además, en virtud de que la Constitución exige que la organización municipal "será democrática y propia del gobierno local", no puede concebirse un Administrador Municipal efectivo nombrado por un Concejo, sino que el mismo debe ser electo: si es nombrado, no es más que un agente del Concejo Municipal y no Administrador realmente del Municipio; si es electo, vendría a ser un Alcalde, que es lo que debería ser.

En todo caso, fue esta norma del artículo 30 de la Ley, que atribuye funciones administrativas al Concejo Municipal, la que provocó la declaratoria de nulidad por la Corte Suprema de Justicia, del artículo 51 de la misma ley que declaraba irresponsables a los concejales. En efecto, ¿cómo podría concebirse que a los miembros de un órgano, como los Concejos Municipales, que la misma ley (art. 30) declaraba como de carácter administrativo, conforme al artículo 51 no se les pudiera exigir responsabilidad en ningún tiempo por las opiniones emitidas en el desempeño de sus funciones, como si ese órgano fuera solo de carácter deliberante? Este artículo 51 frente al artículo 30, era contradictorio e inconstitucional, porque al ser el Consejo un órgano administrativo, sus miembros tenían que ser responsables, y por ello su declaratoria de nulidad.

Ahora bien, frente a ese régimen uniforme de gobierno y administración colegiado, y que concibe al Concejo Municipal como un órgano en el cual se confunden las funciones legislativas, deliberantes, de control, administrativas y de gobierno local, surge el tercer aspecto de la reforma propuesta, y que atiende a sustituirlo por un sistema en el cual se diferencie la autoridad ejecutiva de la entidad local, el Alcalde; de las autoridades legislativas, deliberantes y de control que deben ser los Concejos Municipales.

Siempre hemos pensado que la situación actual de los Concejos, como órganos deliberantes, legislativos, de control y de administración a la vez, ha sido uno de los factores que más ha conspirado contra la ordenada vida local en Venezuela, y estimamos que es uno de los aspectos que más ha contribuido a convertir a las Municipalidades, en la forma más elocuente de ineficiencia administrativa. Inclusive, esti-

mamos que los Concejos Municipales actuales, nunca podrán ser eficientes con un sistema colegiado de gobierno y administración, pues nunca se podrá gobernar y administrar eficientemente la entidad local, con el sistema colegiado. No se trata de un problema de recursos o de personas, pues sin duda, en los últimos años, en muchos Concejos Municipales ha habido como concejales personas muy honorables pero que, colegiadamente no pudieron funcionar, pues en definitiva no se puede administrar una ciudad como un órgano colegiado, en base a votaciones de sus miembros.

La gran revolución administrativa originada por la Revolución Francesa, consistió, precisamente, en sustituir la administración colegiada del Estado Absoluto por la administración unipersonal, propia de la administración napoleónica, es decir, sustituir los cuerpos colegiados o cámaras como órganos de administración, por órganos unipersonales. Nosotros en materia local, nos hemos olvidado hasta de la Revolución Francesa y pretendemos administrar las ciudades con órganos colegiados.

Basta para darse cuenta de lo imposible que ello es, con asistir a una sesión de un Concejo Municipal, y constatar como, en una misma sesión se discuten algunos artículos de una ordenanza; se da un permiso no remunerado a una enfermera de un hospital; se aprueba un contrato; se concede una beca; o se revoca un permiso de construcción. Lo grave es que por la dispersión política en la configuración de los Concejos, igual vale un voto para aprobar una Ordenanza, que es una ley local, que para dar el permiso a una enfermera. Ello, en ciertas ocasiones, ha generado un sistema de compromisos, que a veces hacen incomprensibles ciertas votaciones, lo cual se agrava si ningún partido político controla mayoritariamente a los Concejos, lo cual no es frecuente.

Frente a esto, hemos pensado que uno de los puntos centrales de la reforma del régimen venezolano a nivel local, es diferenciar la autoridad ejecutiva local, el Alcalde, de la autoridad legislativa local, los Concejos, y atribuirle el gobierno y la administración de las ciudades a un Alcalde, como órgano ejecutivo, electo por votación popular; y que ese órgano esté controlado por un órgano colegiado que a la vez tenga funciones deliberantes y normativas. Debe señalarse, en todo caso, que en nuestro sistema actual, el Presidente de los Concejos Municipales no es un órgano ejecutivo, sino es solo lo que literalmente es: Presidente del Concejo, es decir, presidente del órgano co-

legiado, pero sin poderes ejecutivos propios. En el sistema que proponemos, el Alcalde sería la autoridad ejecutiva efectiva, y además, presidiría el órgano colegiado.

En definitiva, estimamos que en Venezuela debe superarse el régimen colegiado tradicional por un régimen municipal que establezca la mencionada separación orgánica entre los órganos ejecutivos: los Alcaldes, y los órganos legislativos, deliberantes y de control que serían los Concejos Municipales, con la peculiaridad de que el Alcalde debe presidirlos. Ambos órganos, por supuesto, deben ser electos por votación popular, pues por mandato constitucional el régimen municipal debe ser democrático.

En todo caso, no sería conveniente que se estableciese un Alcalde electo popularmente y un Concejo Municipal también electo popularmente, presidido por uno de los concejales, y no por el Alcalde, pues de inmediato surgiría un enfrentamiento entre el Presidente del Concejo que se creería todavía Presidente del Concejo tradicional, y el Alcalde. El Alcalde tendría así dos funciones: Alcalde-Presidente del Concejo y autoridad ejecutiva electa. Por tanto, las reuniones del órgano colegiado la presidiría el Alcalde, y a la vez éste sería la autoridad ejecutiva electa directa. Además, los concejales del Concejo serían electos en forma uninominal a cuyo efecto, el territorio del Municipio, se dividiría en pequeñas circunscripciones, coincidentes con las entidades locales menores, para elegir, en cada una de ellas a un concejal.

En todo caso, esta diferenciación de funciones que proponemos, permitiría racionalizar más las funciones administrativas y de gobierno local, en relación a las funciones legislativas, deliberantes y de control.

Como consecuencia de la separación orgánica propuesta, también deben regularse las remuneraciones de los concejales. En tal sentido, si el Concejo Municipal deja de ser administrador, y se convierte en un órgano normativo, deliberante y de control, la remuneración del concejal debe estar en relación con las tareas municipales que se les asignen, tal como incluso es la orientación formal de la ley actual: en el Concejo Municipal su tarea será asistir a las sesiones y por ello recibirá su dieta; y en su tarea de ser Presidente de la Junta Parroquial, Comunal o Vecinal de la entidad local menor donde fue electo, tendrá también una remuneración, pero en este caso de carácter permanente de acuerdo al trabajo que realice.

4. *La superación del uniformismo en la configuración de las entidades locales*

El cuarto aspecto de la reforma del régimen local que planteamos, busca superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales y su reducción al Municipio, y en su lugar, establecer un sistema escalonado de gobierno y administración local, no solo por arriba del Municipio que es la unidad básica, sino también por debajo del mismo.

En esta forma, en lugar del uniformismo actual del Distrito Autónomo, como única autoridad local, se debería establecer un sistema escalonado variable de dos o tres niveles, según las peculiaridades propias de la entidad local respectiva.

En efecto, en la actualidad, la entidad local básica es el Distrito Autónomo y excepcionalmente se regulan, por sobre ellos, las figuras del Distrito Metropolitano y de las Mancomunidades. En su lugar, al crearse realmente los Municipios, estimamos que éstos deben ser divididos territorialmente, para dar paso a nuevas entidades locales menores, y a esas divisiones territoriales, bien podría denominárselas parroquias, vecindades o comunidades. En el caso de ser Parroquias se seguiría la terminología del Distrito Federal, y mejor, la terminología eclesiástica conforme a la cual las parroquias tienen un territorio y una población más o menos racional.

En esta forma, con un Municipio más pequeño territorialmente, al liberarse la exigencia de los 12.000 habitantes como rígida base de población, y por tanto, al colocárselo más cerca del ciudadano, podría a su vez ser subdividido en parroquias, comunidades o vecindades, como nuevas entidades locales, con autoridades electas y autonomía, en las cuales se confundan como órganos de gestión local las asociaciones de vecinos.

Además, los Municipios en algunas regiones, podrían ser agrupados en Distritos, pues los Estados se dividirían en Municipios y no en Distritos; pudiendo ser dichos Distritos, Distritos Metropolitanos si se trata de agrupar Municipios Urbanos o Distritos Municipales, si se trata de Municipios rurales.

En esta forma, se establecería un sistema escalonado de gobierno local a dos o tres niveles, dependiendo del Estado y de su realidad geográfica y de población, conforme al cual el Municipio sería la entidad básica, primaria; las parroquias, comunidades o vecindades serían una subdivisión de los Municipios, y habría la posibilidad de que los

Municipios se agruparan en Distritos Municipales o en Distritos Metropolitanos, según que sean rurales o urbanos.

En todo caso, tanto en los nuevos Municipios como en sus subdivisiones, en entidades locales menores, las autoridades deben ser electas y esto distingue lo que hemos llamado Parroquia, Comunidad o Vecindad del actual "Municipio", que lo que tiene es una Junta Comunal designada *a dedo* y un Jefe Civil, comúnmente llamado "Alcalde", también designado *a dedo*.

De acuerdo a ello la entidad local menor (Vecindad, Comunidad, Parroquia), estructurada políticamente cerca del ciudadano estaría gobernada por una Junta Parroquial, Vecinal o Comunal, presidida por el concejal del Concejo del Municipio, electo uninominalmente en la circunscripción electoral de la entidad local, e integradas, además, por 2 ó 4 miembros designados de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos que funcionen en la misma.

Por ejemplo, en un Municipio cuyo Concejo Municipal tenga 17 miembros, el Alcalde-Presidente y 16 concejales, su territorio debe dividirse en un número de entidades locales menores, igual a 16. En cada una de ellas se elige un concejal uninominalmente. Ese concejal es miembro del Concejo Municipal, que es un órgano deliberante, pero a la vez es presidente de su Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, integrada además por dos o cuatro consejeros más, escogidos de entre los dirigentes vecinales. En este último carácter, el concejal sería Alcalde de su entidad local menor.

Con esta división de los Municipios en entidades locales menores (Parroquias, Comunidades o Vecindades) surgiría una nueva entidad local, como un instrumento de participación política, en las cuales actuarían las Juntas de Vecinos como instrumentos de gestión local.

Por supuesto, el aspecto clave para estructurar estas entidades locales, es la distribución de competencias locales en los diversos niveles, dejando en el nivel inferior las competencias estrictamente locales, de mantenimiento y de control. En este nivel no habría competencia, por ejemplo, para hacer un plan de urbanismo, ni un plan de vialidad urbana, sino que las competencias serían básicamente de mantenimiento y de control. Las Juntas de Vecinos encontrarían en estas Juntas Parroquiales, Comunidades o Vecinales su medio de gestión local, y dejarían de ser meros organismos de presión, para que otros niveles tomen la decisión, convirtiéndose en verdaderas instancias político-locales responsables de sus decisiones. Participación es ejercer competen-

cias con responsabilidad; presionar es pretender gobernar sin responsabilidad por las decisiones que otros adoptan.

Pero además, este sistema de gobierno local escalonado daría origen a otras entidades locales nuevas no sólo por debajo del Municipio, sino por encima del Municipio, y esas serían los Distritos. La Constitución, en efecto, señala que "los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, y que también podrán constituir Mancomunidades para determinados fines de su competencia. . ." (art. 28). Esta norma, sin embargo, no ha sido interpretada cabalmente, con imaginación. En nuestro criterio ella puede perfectamente conducirnos a considerar que habría dos formas de agrupar municipios: una agrupación forzosa y una agrupación voluntaria.

En efecto, la Constitución dice que los Municipios podrán ser "agrupados en Distritos; ¿por quién? Evidentemente que no por los propios Municipios, porque éstos lo que pueden hacer es agruparse en Mancomunidades. La agrupación en Distritos corresponde a una instancia superior con competencia en la organización municipal, y esa no es otra que las Asambleas Legislativas de los Estados. En estos casos, la agrupación en Distritos sería forzosa para los Municipios; en cambio, la agrupación de éstos en Mancomunidades, sería producto de un acto voluntario de los Municipios involucrados.

En esta forma, podría establecerse un sistema de agrupación forzosa de Municipios en determinadas áreas, para atender servicios y tareas públicas. Ese sería el caso, por ejemplo, de Caracas. La Ley de Régimen Municipal del Estado Miranda podría establecer, por ejemplo, en el Area Metropolitana de Caracas, que los Municipios que actúen en ella deben ser agrupados en un Distrito Metropolitano que tendría, por ejemplo, funciones tales como la aprobación del plan de urbanismo; el establecimiento de las tarifas uniformes de los impuestos municipales, el sistema de transporte colectivo y otras similares.

##### *5. La superación del uniformismo del sistema electoral de representación proporcional*

El quinto aspecto de la reforma del régimen local en Venezuela, tiene que incidir en el sistema electoral para la elección de las autoridades municipales y locales. Hemos dicho que la Constitución exige un régimen municipal democrático, por lo que habría que establecer un sistema electoral nuevo para los diversos niveles locales. Así, el Alcalde sería electo por votación universal y directa en todo el Muni-

pio; pero los concejales serían electos uninominalmente en pequeñas circunscripciones territoriales en las que aquéllos se dividan, que hemos denominado Parroquias, Comunidades o Vecindades.

Debe insistirse en que de acuerdo con la Constitución, el sistema de escrutinio por representación proporcional es obligatorio sólo cuando la elección se hace en circunscripciones plurinominales, las cuales son de obligatoria utilización en las elecciones para Senadores y Diputados al Congreso Nacional. Para las elecciones municipales no es constitucionalmente obligatorio establecer, ni las circunscripciones electorales plurinominales, ni el sistema de representación proporcional de las minorías, lo cual se confirmó con la Enmienda Constitucional N° 2. Por ello la propuesta de elegir los Concejales en circunscripciones uninominales, superando el sistema tradicional de elección en circunscripciones plurinominales, mediante listas cerradas y bloqueadas y aplicación del principio de la representación proporcional. Con la elección uninominal, la representación de los Concejales sería de las comunidades y vecindades electoras y no de los partidos políticos, lo cual fomenta la elección en circunscripciones plurinominales.

Además, en cada una de estas entidades locales, habría una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal presidida por el concejal electo uninominalmente, como Alcalde, e integrada por dos o cuatro consejeros más, escogidos de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos que actúan en la entidad.

La duración del mandato también debería regularse completamente. En esta materia, el artículo 135 de la Constitución establece que los períodos constitucionales del Poder Nacional, son de 5 años, agregando que los períodos de los poderes públicos estatales y municipales deben ser determinados por la Ley, no serán menores de 2 años y mayores de 5 años. Inclusive, si se establece el lapso máximo de 5 años, la Constitución no exige que tenga que ser coincidente con el período constitucional nacional. En todo caso, estimamos que la duración del mandato de los Concejos Municipales, debe ser de dos años y medio, y en cambio, por su carácter de administrador y gobernante local, el Alcalde debe tener un mandato de duración coincidente con el lapso máximo de 5 años.

Por otra parte, en esta materia electoral debe consolidarse definitivamente la separación de las elecciones locales respecto de las elecciones nacionales y estatales, que ya se ha iniciado desde 1979, a los efectos de que la elección municipal tenga su propia entidad.

## 6. *Conclusión*

Como puede observarse, en Venezuela no solo tenemos la contradicción institucional de una federación centralista, sino que también tenemos una contradicción institucional, entre un Municipio perfectamente definido en el texto constitucional, que no termina de ser desarrollado por el legislador en la práctica política, y una realidad municipal impropia de un régimen democrático.

Cierto que ha habido un período de consolidación de la democracia, con un signo claro de Democracia de Partidos, pero pasados estos cinco lustros, hay un consenso que se empieza a advertir tanto para la reforma de este Régimen Local, como para llevar adelante, quizás, uno de los más grandes retos que tiene nuestra democracia en el momento actual: comenzar a autoperfeccionarse, a través de la reforma de las instituciones del Estado, reforma que por supuesto, tiene que hacerse mediante los propios mecanismos del sistema democrático, y por supuesto, por los propios partidos.

En tal sentido, la reforma del Régimen Local aparece como un reto del perfeccionamiento de nuestra democracia, porque en definitiva, si queremos que sea más participativa, como está planteado, tenemos que descentralizar el poder y reforzar el nivel municipal. En efecto, partimos del criterio de que no hay, realmente, efectiva posibilidad de participación política, si no hay una efectiva descentralización política a nivel local, llevando el poder cerca del ciudadano, y ello solo es posible lograrlo en un régimen democrático.

Fue en base, precisamente, a las ideas expuestas anteriormente, que el autor elaboró el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual fue presentado a la consideración de los partidos políticos y de las Cámaras Legislativas, al instalarse éstas en enero de 1984.



X

**EL REGIMEN MUNICIPAL EN  
EL DISTRITO FEDERAL**



De acuerdo con el artículo 9º de la Constitución, el territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales. Por tanto, tratándose de un Estado Federal, la capital Caracas, está vinculada, necesariamente, al Distrito Federal.

En efecto, el artículo 11 de la Constitución dispone que la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. Tradicionalmente, sin embargo, la idea del asiento permanente de los Poderes Nacionales estaba vinculado más al Distrito Federal que a la ciudad Capital. La razón por la cual en 1961 se cambió la relación, se debió a que para esa época ya la ciudad capital había desbordado el territorio del Distrito Federal y se había desparramado urbanísticamente, hacia el Distrito Sucre del Estado Miranda. Por ello, la propia Constitución estableció, que "una ley especial podría coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal" (art. 11). Una de dichas jurisdicciones, precisamente es la del Distrito Federal, el cual, conforme al artículo 12 del propio texto constitucional, debe ser organizado por una ley orgánica, en la cual también "se dejará a salvo la autonomía municipal".

Por tanto, en la actualidad, en la regulación constitucional del Estado venezolano, encontramos la existencia de un régimen municipal peculiar para la capital de la República, Caracas, vinculada a un Distrito Federal, pero en el cual debe existir autonomía municipal. La realidad, sin embargo, es otra: aún está vigente la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936, que establece un régimen político-administrativo híbrido del Distrito Federal, el cual a la vez es una entidad federal y municipal, pero con un sistema de autonomía municipal atenuado. Esta orientación se recoge, incluso, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal que prevé expresamente que sólo regirá en el Distrito Federal "en todo aquello no contemplado como régimen especial" en la Ley Orgánica de dicha entidad (art. 2).

Nos interesa analizar en las líneas que siguen, el régimen municipal del Distrito Federal, el cual también está por ser reformado.

## 1. *Caracas, el Distrito Federal y la Municipalidad capitalina*

### A. *La Capital histórica*

Caracas ha sido tradicionalmente la Capital de Venezuela desde que el Gobernador Juan de Pimentel trasladó la capital desde Coro a Caracas en 1577. Posteriormente, creada la Capitanía General de Venezuela, en 1731, compuesta por el centro y parte del occidente del país, Caracas continuó siendo la capital; y fue el Ayuntamiento capitalino el que, precisamente, provocó la declaración de independencia en 1810.

En 1811 el Congreso de ese año fijó a Valencia por capital provisional, constituyéndose allí el gobierno el 3 de abril de 1812, trasladándose posteriormente a La Victoria, el 27 de abril de ese año. Meses más tarde, y en plena guerra de la independencia, al triunfar los realistas y caer la Primera República, el 30 de julio de 1812, la capital vuelve a ser Caracas.

El 8 de mayo de 1817, el Congreso de Cariaco designó la ciudad de La Asunción, en la isla de Margarita, por capital provisional, siendo trasladada posteriormente a Angostura (hoy Ciudad Bolívar) por el Libertador, también como capital provisional, en noviembre del mismo año. En 1819, el Congreso de Angostura designó a ciudad del Rosario de Cúcuta por capital provisional de Colombia, y allí se instala en enero de 1821. Ese mismo año, el primer Congreso Constituyente de la Gran Colombia designó a Bogotá por capital del gran Estado del cual formaban parte los actuales Estados de Colombia, Ecuador y Venezuela. Caracas fue la capital del Departamento de Venezuela.

Posteriormente, con motivo del movimiento de separación de Venezuela de la Gran Colombia, en cuya implementación jugó un papel importante la Municipalidad de Caracas, en enero de 1830 se había establecido de hecho la capital en Caracas, habiendo sido trasladada posteriormente a Valencia y declarada como tal, por el Constituyente venezolano de ese mismo año.

Posteriormente, por Decreto del Congreso de 25 de mayo de 1831, es exigida nuevamente Caracas como capital de la República, y desde esa fecha, salvo en el segundo semestre de 1858 que se traslada la capital a Valencia, Caracas va a permanecer hasta nuestros días como capital de la República y asiento de los Poderes Nacionales.

Este carácter de la ciudad de Caracas como capital y sede de los Poderes Nacionales se va a regularizar a partir de 1864, con la erección del Distrito Federal en su territorio. A partir de esa fecha la evo-

lución de Caracas y de su régimen municipal va estar ligada al Distrito Federal el cual puede analizarse en varias etapas según la existencia en él, de un régimen municipal.

#### B. *El Distrito Federal sin Municipalidad (1864-1872)*

La Constitución de 22 de abril de 1864 consagró entre las Bases de la Unión Federal de los Estados, el compromiso de éstos de "ceder a la Nación el terreno que necesite para el Distrito Federal" (art. 41, ord. 3º) siendo competencia de la Legislatura Nacional "erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad capital de la Unión" (art. 43, ord. 2). Por supuesto, esta disposición en la mente del mismo Constituyente, estaba destinada a no cumplirse el agregar la norma que "*el Distrito será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura Nacional*". En efecto, Caracas había sido de hecho y de derecho la capital de la República, y este carácter no podía ni pudo cambiarse por decisión política alguna. De ahí que el Distrito Federal, provisionalmente, se organizó en zona ya poblada: la de Caracas.

En efecto, aún antes de que se promulgara la Constitución de 1864, en 29 de febrero del mismo año, la Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, "persuadida de la urgente necesidad de fijar el radio de acción del gobierno general", resolvió provisionalmente erigir en Distrito Federal "el territorio comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía y La Guaira", cuya organización, también provisionalmente, la decretaría el Poder Ejecutivo. En cumplimiento de este acuerdo de la Asamblea Constituyente, el "Gran Ciudadano Mariscal Presidente de los Estados Unidos de Venezuela", Juan C. Falcón, dictó el Decreto de 8 de marzo de 1864 que organizó el Distrito Federal en su Régimen Político y Administrativo, en el cual se precisó que para el régimen administrativo del mismo, los Poderes Públicos se dividían "en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". El Poder Legislativo se ejerció entonces para todo el Distrito "por una Legislatura en las materias de interés general" integrada por diputados "elegidos por votación universal, directa y secreta" y que tenía competencia para legislar sobre todas las materias que no pertenecieran al Poder Nacional. Por su parte, el Poder Ejecutivo se ejerció en todo el Distrito por un gobernador que era "de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo General", de quien era asimismo "su inmediato agente".

Queda claro entonces, que aún antes de que entrara en vigor la Constitución de 1864, fue intención de los artífices de la Federación el erigir un Distrito Federal donde tuvieran su sede los órganos del Poder Federal, pero con la particularidad de tener un régimen político que no lo hacía depender absolutamente de éste, sino que tenía una Legislatura con competencia para legislar sobre materias de interés general que no estuvieren reservados al Poder Nacional, salvo lo relativo a la Legislación Civil y Penal que se regía por las leyes nacionales. En cuanto al Poder Ejecutivo, el gobernador sí tenía una estrecha vinculación con el Poder Ejecutivo General, pues no sólo era agente inmediato de éste, sino que tenía el deber de "cumplir estricta e inmediatamente las órdenes" que el Poder Ejecutivo General le comunicara.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1864, el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en 6 de junio de 1865 dictó un Decreto en el cual se exigía al Ejecutivo Nacional la presentación de un informe sobre cuál era "el lugar más a propósito para erigir el Distrito Federal, consultando las condiciones de salubridad y facilidad de comunicación", acompañándolo de un croquis del área que debía "ocupar el Distrito, el plano de la ciudad capital y los presupuestos de los edificios y demás construcciones" que fueren necesarios. El Congreso autorizó asimismo, en esa oportunidad al Ejecutivo Nacional, para organizar el para ese momento "Distrito Provisional".

En ejercicio de esta autorización y de la que ya había acordado la Asamblea Constituyente el 29 de febrero de 1864, el Ejecutivo Nacional por Decreto de 31 de octubre de 1867 organizó nuevamente al Distrito Federal en su régimen Político y Administrativo. En esta organización, el gobernador, de libre nombramiento del Ejecutivo Nacional, siguió siendo su "agente inmediato" y como tal subordinado al Ministro del Interior y Justicia; por su parte, fue eliminada la Legislatura distrital, y sustituida por tres consejos departamentales compuestos por diputados elegidos provisionalmente por el **Ministro del Interior**, y con competencia deliberante en cada uno de los tres departamentos que componían al Distrito, en algunos casos restringida a la obtención de una previa aprobación de dicho Ministro. En esta forma, el Distrito quedó aún más ligado a los Poderes Nacionales, con un poder legislativo exiguo y con un poder ejecutivo en manos del gobernador como agente inmediato del Poder Ejecutivo Nacional. Esto fue confirmado por Decretos de 17 de junio de 1872 en los cuales se precisó que el Presidente de la República era quien administraba el Distrito Federal "inmediata y directamente por medio de un Gobernador de su libre elección".

C. *El Distrito Federal y su régimen municipal no autonómico (1872-1893)*

Por Decreto de 17 de junio de 1872 se reorganizó nuevamente el Distrito Federal, estableciéndose en él un incipiente régimen municipal, al sustituirse los Consejos Departamentales precedentes por un Concejo Municipal compuesto por tantos miembros como parroquias tuviera el Distrito, con la particularidad de que era presidido por el Gobernador del Distrito. Dicho Concejo tenía facultades limitadas hasta el punto de que, por ejemplo, debía proponer al Presidente de la República "por el órgano del gobernador", las ordenanzas municipales o de impuestos y contribuciones que fueran a formar el tesoro del Distrito.

La Constitución de 27 de mayo de 1874 no introdujo ningún cambio en relación a las normas referentes al Distrito Federal que consagró la Constitución de 1864, por lo que continuó bajo el régimen de carácter provisional. Ello se desprende también, del Decreto de 5 de julio de 1877 que estableció la división del Distrito en dos Departamentos y de los Decretos Orgánicos del Distrito Federal, de 2 de mayo de 1879, de 1º de octubre de 1880 y de 20 de noviembre del mismo año.

En estos últimos Decretos, se establecieron en el Distrito Federal dos Concejos Municipales, uno en cada uno de sus Departamentos (Libertador y Vargas), con muy poca autonomía, y presididos por el Gobernador y sus Prefectos.

Por su parte, la Constitución de 27 de abril de 1881, a pesar de continuar atribuyendo a la Legislatura Nacional la facultad de erigir el Distrito Federal, estableció como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, "organizar el Distrito Federal y funcionar en él como primera autoridad civil y política establecida por esta Constitución", lo que se consagró asimismo en la Constitución de 16 de abril de 1891, y será todavía mejor precisado en las Constituciones posteriores.

D. *El Distrito Federal y la autonomía municipal (1893-1936)*

La Constitución de 21 de junio de 1893, puede decirse que inició el proceso de constitucionalización del Distrito Federal, cuyo régimen hasta ese momento estaba regulado, básicamente en Decretos, y abre la etapa en la cual se establece la autonomía municipal del Distrito.

En efecto, en primer lugar, en ésta ya no se dejó la erección provisional del Distrito Federal al Ejecutivo Nacional sino que se declaró:

“Los Estados que forman la Unidad venezolana son autónomos e iguales en entidad política; y se obligan: a ceder a la Nación, para el Distrito Federal, un terreno despoblado que no exceda de cien kilómetros cuadrados, en el cual se edificará la ciudad capital de la Unión. Por ahora dicho Distrito será la ciudad de Caracas, con sus parroquias foráneas, El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, Macarao y Macuto” (art. 13, ord. 6°). Por otra parte, no sólo correspondía al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela la erección del Distrito, sino su organización (art. 44, ord. 1°), siendo sólo competencia del Presidente de la Unión “administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como primera autoridad civil y política” (art. 76, ord. 7°).

De conformidad con esta última orientación, y en uso de facultades conferidas por la Asamblea Constituyente, en Decreto de 21 de junio de 1893, de igual fecha que la promulgación de la Constitución de ese año, el Ejecutivo Nacional dictó el 6 de julio de ese mismo año 1893, un Estatuto Provisorio del Distrito Federal, en el cual se dividió el “régimen gubernativo” del mismo en: “1° Civil y Político; 2° Administrativo y Económico” (art. 2). La primera autoridad civil y política del Distrito de acuerdo a ese Estatuto era el Presidente de la República, quien la ejercía por órgano de un Gobernador del mismo Distrito, que “era su agente inmediato en todo lo relativo a este régimen y de su libre elección y remoción” (art. 3). En cuanto al régimen administrativo y económico, dicho Estatuto reconoce que “El Municipio del Distrito Federal es la Entidad resultante de la unión de todas las parroquias que lo componen. El es autónomo en todo lo relativo a su régimen administrativo y económico; y en consecuencia, ejerce la soberanía, por delegación del pueblo, y por órgano de los funcionarios, autoridades, y corporaciones que establezcan sus leyes”, entre otras cosas, “en todo lo relativo a la organización municipal, régimen interior, salubridad, beneficencia, ornato, abasto, y consumo de las poblaciones que lo componen” (art. 20). Completa el Estatuto su normativa fundamental relativa al régimen de gobierno del Distrito, señalando que “todo lo relativo al régimen administrativo y económico del Distrito Federal estará a cargo de un Concejo Municipal”, compuesto por concejales nombrados por las parroquias que lo forman, “por elección popular, en votación directa y secreta” (arts. 21 y 22). Este Concejo Municipal tenía una serie de atribuciones, entre ellas, mezcladas, funciones deliberantes y funciones netamente administrativas: “Dictar las leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la soberanía que ejerce el Municipio en todos los ramos” que le corresponden; “celebrar con-

tratos de interés municipal", "crear y dotar los empleos municipales y nombrar y remover los empleados que deban servirlos" (art. 28, ords. 3, 5 y 6). Todos los actos del Concejo Municipal sin embargo, necesitaban para ser válidos, del "cúmplase" del Gobernador del Distrito, quien como la autoridad ejecutiva del Municipio, era su inmediato agente en todo lo tocante al régimen administrativo y económico (art. 29).

Se inicia entonces con este Estatuto, la dicotomía que se mantiene hasta la ley de 1927, entre régimen civil y político y régimen administrativo y económico del Distrito, correspondiendo el primero al Gobernador y el segundo al Concejo Municipal, y que tantas confusiones va a ocasionar en la interpretación de la ley de 1936. Sin embargo, y esto es lo más grave, erige al Concejo Municipal, no sólo en cuerpo deliberante y legislativo de orden local, sino en cuerpo con funciones administrativas paralelas a las de la autoridad ejecutiva, lo que cuatro meses después va a ser en parte rectificado por el Estatuto Provisorio del Distrito Federal de 24 de noviembre de 1893.

En efecto, este Estatuto si bien mantiene los lineamientos generales del régimen del anterior, aclara que el Concejo Municipal "estará... presidido por el Gobernador del Distrito, y en su defecto, por el Prefecto que él designe", y entre las funciones del mismo prevé las siguientes: "celebrar contratos de interés municipal; y aprobar o negar los que celebre el gobierno" y "crear y dotar los empleos municipales, y presentar al gobierno ternas para que de ellos elija los empleados que deban servirlos" (arts. 20 y 27, ords. 4 y 5). Estas disposiciones se repiten en la primera Ley Orgánica del Distrito Federal de 29 de mayo de 1894, donde se mantiene la dicotomía, pero con la tendencia a reducir las funciones del Concejo a las propias de un cuerpo deliberante y legislativo de orden local.

A partir de la Constitución de 29 de marzo de 1901, el Constituyente renuncia definitivamente a la ilusoria idea que había dominado con mayor o menor intensidad en las Constituciones posteriores a 1864, de erigir el Distrito Federal en una zona despoblada distinta del Valle de Caracas, y al contrario, estableció como una de las bases la Unión a la cual se obligaron los Estados Federados, de "ceder a la Nación para el Distrito Federal la ciudad de Caracas, que será la capital de la Unión, y las Parroquias El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, La Guaira, Maiquetía y Macuto" (art. 6, ord. 7).

La Constitución de 1904 perfeccionó definitivamente esta norma al consagrar que "el Distrito Federal, que será Organizado por ley

especial, se compondrá de los Departamentos Libertador, Vargas, Guai-  
caipuro y Sucre, y de la Isla de Margarita" (art. 5). Se trata entonces  
de la incorporación, por primera vez al texto constitucional, de la ex-  
presión territorial del Distrito, además con amplitud metropolitana.

Pero la importancia de la Constitución de 1901, en la evolución  
institucional del régimen de gobierno del Distrito Federal, es la con-  
sagración que en ella se hizo de la autonomía del Municipio del Dis-  
trito. En efecto, el artículo 54 de la misma consagró entre las atribu-  
ciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, la siguiente:  
"Dictar la ley constitutiva del Distrito y Territorios Federales y sus  
respectivas leyes electorales", con la aclaratoria de que el Distrito "ten-  
drá un Concejo Municipal, autónomo en lo referente a su administra-  
ción".

En realidad debe aclararse que si bien la Constitución hablaba de  
autonomía del Concejo Municipal, ello se refería más bien al Municipi-  
pio como entidad territorial. Así se lo consagró en las Leyes Orgánicas  
del Distrito Federal de 2 de mayo de 1901, 11 de mayo de 1904, 21  
de agosto de 1909 y 20 de noviembre de 1909, 25 de junio de 1910  
y se rectificó en la Constitución de 1904 como se indicará más adelante.

Por otra parte, la propia Constitución de 1901 continuaba estable-  
ciendo como atribución privativa del Presidente de la República "ejer-  
cer, según la ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Fe-  
deral, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción, que  
refrendará sus actos" (art. 79, ord. 4).

Se continuaba consagrando entonces la dicotomía entre las fun-  
ciones administrativas que correspondían a un Concejo Municipal, y  
las funciones civiles y políticas que las ejercía un Gobernador como  
órgano del Presidente de la República. Por ello, la propia Constitución  
exigió que la ley que regulara el régimen del Distrito debía determinar  
la manera como las atribuciones del Municipio no entrabaren "la liber-  
tad de acción política de que deben disponer el Ejecutivo y demás altos  
Poderes Federales en él residentes" (art. 54, ord. 1°).

En la Constitución de 1904 se regularon las consecuencias del ré-  
gimen autonómico de la sede de los Poderes Nacionales así: "En el  
Distrito Federal la ley consagrará la autonomía del Municipio en lo  
económico y administrativo, y determinará cómo haya de ejercer sus  
atribuciones de conformidad con los preceptos de esta Constitución, de  
modo que no se entrase la libertad de acción política de los Poderes  
Federales que en aquél residen". Sin embargo, se estableció expresamen-

te que "en los casos de guerra su primera autoridad civil y política asumirá la administración de los ramos mencionados" (art. 52, ord. 3). Esto conllevaba alguna contradicción con la norma del artículo 75, ordinal 4º de la misma Constitución que establecía como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela "administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política". Iguales disposiciones consagró la Constitución de 1909.

A partir del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, y hasta 1936, se eliminó del texto constitucional la consagración de la autonomía del Municipio del Distrito Federal. En efecto, en los textos constitucionales de este período sólo se estableció como atribución del Presidente de la República con ligeras variaciones, "administrar el Distrito Federal según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política". Se aclaró sin embargo en dichos textos, casi invariablemente, que la ley que regulara el régimen del Distrito Federal debía determinar cómo debía ejercer sus atribuciones el Municipio de modo que no entrara "la libertad de acción política de los altos Poderes Federales" que en él residían.

Por su parte, los textos legales reguladores del "régimen gubernativo" del Distrito, a partir del Decreto Orgánico Provisorio de 15 de agosto de 1914, dictado por el Presidente Provisional de los Estados Unidos de Venezuela por autorización otorgada en el Estatuto Constitucional Provisorio del mismo año, hasta la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927, continuaron dividiendo el mismo en "civil y político y administrativo y económico". En esta forma, el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela era la Primera Autoridad Civil y Política por medio de un Gobernador de su libre elección, quien era su órgano legal "en todo lo relativo a la Administración de éste y su inmediato agente en lo civil y político". El Municipio del Distrito en cambio, continuaba siendo una entidad autónoma "que para su régimen administrativo y económico ejerce su autonomía mediante un Concejo electo por voto popular, directo y secreto, y por órganos de los funcionarios y autoridades que establezcan las leyes".

Ahora bien, aun cuando se continuaba consagrando la dicotomía entre el régimen civil y político que correspondía al Gobernador, y el régimen económico y administrativo que correspondía al Concejo Municipal, la orientación general que se deduce del análisis de las Leyes Orgánicas de 1915 y 1927, era la de reducir la actividad del Concejo a la de cuerpo meramente deliberante y de control de la actividad ejecutiva, sin atribuciones de administración activa. Así, en relación a la

administración del Municipio por ejemplo, el Concejo tenía facultad sólo para "dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el Gobernador" o "crear escuelas primarias de uno u otro sexo y reglamentarlas de acuerdo con la Ley Nacional de Instrucción Pública"; y en cuanto a los funcionarios municipales sólo tenía competencia para "presentar al Gobernador, ternas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales". Por el contrario, al Gobernador le correspondía como autoridad ejecutiva, ejercer la función administrativa municipal, tal como se evidencia, por ejemplo, de la lectura de los 27 ordinales del artículo 9 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1927, que fijaba las atribuciones del Gobernador.

*E. El Distrito Federal y la constitucionalización  
de la autonomía municipal (1936)*

La Constitución de 20 de julio de 1936, bajo cuya vigencia se dictó la actual Ley Orgánica del Distrito Federal, consagró en su artículo 6º los lineamientos generales del régimen legal actual, en la forma siguiente:

"El Distrito Federal será organizado por ley especial y se compondrá de los Departamentos Libertador y Vargas. El primero lo forman la ciudad de Caracas, junto con sus Parroquias Foráneas: El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano y Macarao. Y el segundo lo forman las Parroquias La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá y Caruao".

"Deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada".

"La Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico".

En relación a las demás Municipalidades de la República la misma Constitución de 1936 estableció: "Los Estados se dividirán en Distritos cuyas Municipalidades gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta Constitución se pautan" (artículo 14).

En la Constitución se consagró además como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela: "Ejercer según la ley, la

superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción", siendo éste además, el órgano legal del Presidente "en lo relativo a la administración del Distrito" (art. 100, ord. 6 y art. 105). Disposiciones similares se consagraron en la Constitución de 1945.

Por su parte, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 14 de octubre de 1936, reformada parcialmente en su artículo 62 por la ley de 17 de julio de 1937, consagró definitivamente la tendencia que se vislumbraba en el régimen anterior, de atribuir la función administrativa del Municipio a la autoridad Ejecutiva, el Gobernador del Distrito, y de dejar en manos del Concejo funciones meramente deliberantes y de control del ejercicio de la función administrativa. En efecto, aun cuando continúa dividiendo el "régimen gubernativo" del Distrito en "Civil y Político; y Administrativo y Económico" (art. 7), al Gobernador le corresponde ejercer, como órgano del Presidente, una serie de atribuciones "en lo Civil y Político" (art. 13) y se le atribuye además el carácter de "Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico" con la asignación de una serie de deberes y facultades (art. 14). Como se verá más adelante, los artículos 13 y 14 de la ley regulan en detalle la función administrativa del Distrito atribuida exclusivamente al Gobernador como autoridad Ejecutiva. El Concejo Municipal en cambio, si se analizan las atribuciones que consagra el artículo 41 de la ley, es la primera autoridad deliberante o legislativa local del Municipio. Con la Ley de 1936 se vuelve entonces al sistema original del Decreto de 8 de marzo de 1864, que distinguía claramente, en el régimen del Distrito, entre un Poder Legislativo que ejercía una Legislatura, y un Poder Ejecutivo atribuido a un Gobernador. La búsqueda de una compatibilidad de la autonomía del Municipio con las funciones de las dos autoridades, Concejo Municipal y Gobernador, la precisa la propia ley vigente en su artículo 28: "El Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad Ejecutiva".

La Constitución de 1947 consagró en líneas generales, el mismo régimen para el Distrito Federal que determinaba la Constitución de 1936. Eliminó sin embargo de su articulado, la mención esencial a todo Distrito Federal, de que el régimen de éste debía ser de tal naturaleza de modo que no se viera entrabada la acción del Poder Federal que en él tiene su sede, limitándose a señalar que en la ley especial que organizara el Distrito debía dejarse "a salvo la autoridad del Poder Municipal en lo que respecta a su régimen económico y administrativo" (art. 5).

Al contrario, la Constitución de 1953 sí consagraba la posibilidad de que la ley estableciera "un régimen especial" para el régimen municipal del Distrito, aun cuando en general establecía para el mismo, el régimen común de todas las Municipalidades de la República (art. 18).

La Constitución vigente, en esta materia, como hemos visto, se limita a establecer que "el Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal" (art. 12), aun cuando se precisa que "la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional" (art. 11). Actualmente continúa siendo competencia del Poder Nacional "la organización y régimen del Distrito Federal" y del Presidente de la República "nombrar y remover los gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales" (arts. 136, ord. 6 y 190, ord. 17).

#### F. *Apreciación general*

Del análisis que se ha hecho anteriormente de los lineamientos generales que marca la evolución histórica del régimen del Distrito Federal, podemos sacar algunas apreciaciones generales.

Ante todo, se evidencia de toda esa evolución que ha sido siempre criterio del Constituyente y del legislador, el intentar compaginar el régimen autonómico del ente local con el régimen propio de un Distrito Federal como sede de los Poderes Nacionales y con las exigencias propias de una ciudad capital, sin llegar a convertir el Distrito en una mera dependencia administrativa del Poder Central. El Constituyente hasta 1961, respecto del Distrito Federal mantuvo una posición intermedia, de autonomía atenuada, sin aniquilar el régimen local como sucedía por ejemplo en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos, previendo un sistema que se aproximaba más al que existió en el Distrito de Río de Janeiro. De ahí que siempre se haya previsto en el Distrito la existencia de una legislatura o Concejo Municipal de elección popular, coexistiendo con una autoridad ejecutiva como agente del Ejecutivo Nacional; y tal como lo precisa la ley vigente, a través de ambos, el Municipio ejerce su autonomía, siendo la existencia del Gobernador del Distrito Federal de la esencia misma de todo Distrito de esa índole.

Ese era el resultado de compaginar la autonomía municipal del Distrito con la exigencia constitucional de que era la sede de los Poderes Nacionales, cuya acción no debía verse entrabada. Así se estableció esa dicotomía de autoridades "municipales" disímiles: Gobernador y Con-

cejo Municipal, dando origen, dado el sistema federal, a la división entre un Poder Legislativo Municipal en manos del Concejo y un Poder Ejecutivo Municipal en manos del Gobernador. Así, la ley vigente sigue la orientación del Decreto de 1864, y elimina la confusión de atribuciones que existió entre ambos organismos a finales del siglo pasado.

En esta forma la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, de acuerdo a la Ley Orgánica de 1936, es una autonomía limitada y por tanto relativa, en relación con la autonomía del resto de las municipalidades de la República, en cuanto que se ejerce no sólo por una entidad designada por elección popular, sino también por un órgano designado por el Presidente de la República, en contra de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución que exige, como parte de la autonomía del Municipio, "la elección de sus autoridades".

La situación actual, por tanto, es contradictoria: la autonomía municipal debe ser la prevista en el artículo 29 de la Constitución, y no admite excepciones, por lo cual el Gobernador no debería ser una autoridad que ejerza "parte" de esa autonomía municipal. Por tanto, la Ley Orgánica de 1936 contradice los principios constitucionales del Texto de 1961. Pero además, la Constitución no tiene necesariamente que conducir a la situación actual, de mezcla institucional entre una entidad federal, como el Distrito Federal, que a la vez es una Municipalidad. Estas contradicciones deben ser resueltas en la reforma que debe realizarse en el Distrito Federal, y que analizaremos más adelante.

Antes, sin embargo, debemos analizar el sistema de gobierno municipal que la Ley de 1936 establece en el Distrito.

## 2. *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal*

La Ley Orgánica del Distrito Federal vigente, de 1936, divide el "Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político; y Administrativo y Económico" (art. 7). En relación al Régimen Civil y Político, la primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien la ejerce por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción. El Gobernador del Distrito Federal, es en primer lugar, entonces, el órgano inmediato del Presidente de la República en todo lo referente al Régimen Civil y Político (artículos 8, 9, 11 y 13). Por otra parte, en relación al Régimen Administrativo y Económico es necesario señalar que la Ley Orgánica, ante todo, recalca que "el Municipio integrante del Distrito Federal" es una "Entidad autónoma, en su Régimen Administrativo y Económico", y que esa enti-

dad "ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva" (artículos 27 y 28), siendo presupuesto que el Gobernador es "la Primera Autoridad Ejecutiva en todo lo Administrativo y Económico" (arts. 8, 11 y 14).

De la división del Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político, y Administrativo y Económico, se deduce claramente el régimen mixto e híbrido de nuestro Distrito Federal: El Régimen Civil y Político es consecuencia de la esencia misma del Distrito que como sede de los Poderes Federales debe estar bajo la gestión "civil y política" directa del Presidente de la República. Por su parte, el Régimen Administrativo y Económico es reflejo de la atenuada autonomía municipal del Distrito, que permite la elección del Concejo Municipal por vía del sufragio, el cual con sus funciones deliberantes y normativas comparten el Gobierno del Distrito con el Gobernador, como autoridad Ejecutiva, lo cual es contrario a la Constitución.

El Gobernador del Distrito Federal refunde en sí mismo entonces, funciones federales y funciones municipales que evidentemente, dada la existencia de las primeras, atenúa la autonomía municipal del Distrito en comparación con la autonomía del resto de las municipalidades del país.

#### A. *El Gobernador y la función ejecutiva en el Distrito Federal*

En el ámbito del Distrito Federal la autoridad ejecutiva del mismo, es decir, el Gobernador, ejerce dos tipos de competencias, claramente diferenciadas: las competencias políticas, como órgano directo de la Primera autoridad civil y política que es el Presidente de la República (Régimen Civil y Político); y las competencias administrativas, como Primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico (Régimen Administrativo y Económico). Veamos someramente las implicaciones legales de esas dos series de competencias del Gobernador del Distrito Federal.

##### a. *Las competencias políticas*

En primer lugar es necesario señalar que desde el punto de vista político, el Gobernador no sólo juega un papel preponderante en el Distrito Federal sino también en el engranaje político del país, teniendo facultad para asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo relativo al Gobierno del Distrito Federal (artículo 13, ord. 2 LODF).

Por otra parte, como órgano inmediato del Presidente de la República, en lo Civil y Político, sus competencias políticas pueden agruparse, en las siguientes categorías:

a'. *Competencias en relación al Poder Nacional:*

- a''. Refrendar todos los Decretos y Resoluciones del Presidente de la República;
- b''. Cumplir y velar porque se cumplan en el Distrito Federal la Constitución Nacional, las Leyes Nacionales y las del Distrito Federal;
- c''. Cumplir y cuidar de que se cumplan y ejecuten los Decretos, Ordenes y Resoluciones del Presidente de la República.
- d''. Hacer reproducir en la prensa las leyes que especialmente se refieran al Distrito Federal, tan luego como hayan sido promulgadas;
- e''. Velar por el cumplimiento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas y prestar a este fin el apoyo que fuere necesario a los Cuerpos o Autoridades del caso; y ejercer y cumplir las atribuciones y deberes que le imponga dicha ley;
- f''. Velar especialmente por el exacto y eficaz cumplimiento de las Leyes y Reglamentos de Sanidad, debiendo remitir al respectivo Ministerio, los datos, informes o denuncias que lleguen al Despacho acerca de la existencia de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección o algún otro hecho que pueda afectar la salubridad pública.
- g''. Desempeñar en el Distrito Federal en cuanto le sean aplicables, las funciones que a los Gobernadores de Estado atribuyan las leyes en materia de Tierras Baldías y Ejidos y cualesquiera otras;

h". Solicitar a las autoridades militares la entrega de los Oficiales y soldados contra los que se haya dictado auto de detención (ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 16, 18 y 23 del artículo 13 LODF).

b'. *Competencias como primera autoridad de policía en el Distrito Federal:*

a". Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad, social y por la protección de las personas y de las propiedades, con facultad en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por quince días o multas no mayores de trescientos bolívares, sin que esto obste para el sometimiento a juicio de los indiciados, según el caso. Iguales sanciones podrá imponer a los que desobedezcan las disposiciones dictadas en ejercicio de sus atribuciones, como las de otras autoridades competentes, o a quienes les falten el debido respeto;

b". Pedir el auxilio de la Fuerza Pública Federal cuando lo estime necesario o conducente para el mantenimiento del orden público y la protección de las personas y de las propiedades;

c". Prestar el debido apoyo a los funcionarios públicos que lo requieran para la ejecución de las providencias que dictaren en uso de sus facultades legales;

d". Pasar al Ministerio de Relaciones Interiores cuando sea el caso, los datos e informaciones necesarias para que este Despacho pueda recabar de la Autoridad Eclesiástica la remoción de los Párrocos cuya conducta sea perjudicial a la moral, el orden público o al bien de sus feligreses;

- e''. Dar o negar permiso para espectáculos públicos y ordenar la clausura de éstos cuando haya motivo suficiente para ello;
  - f''. Velar por el orden en los espectáculos públicos y por el cumplimiento de los Reglamentos que los rigen (ords. 6º, 7º, 11, 13, 14, 15 del art. 13 LODF).
- c'. *Competencias en relación a la Administración Municipal:*
- a''. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, salvo en cuanto a los Prefectos;
  - b''. Presentar al Presidente de la República listas de candidatos para cada uno de los cargos de Prefecto en los Departamentos Libertador y Vargas y nombrar los que aquél designe;
  - c''. Cuidar de que todos los funcionarios del Distrito Federal cumplan a cabalidad con sus deberes y pedir ante quien corresponde el enjuiciamiento de quienes los infringieren, cuando haya lugar a ello;
  - d''. Conceder licencias a los empleados de su dependencia hasta por treinta días;
  - e''. Ejercer el control e inspección de todos los hospitales, institutos benéficos y casas de beneficencia del Distrito Federal;
  - f''. Visitar las distintas Secciones del Distrito por sí o por intermedio de Comisionados, a fin de imponerse de sus necesidades, como del cumplimiento de las leyes y del proceder y conducta de los empleados, oyendo las quejas que se dirijan contra éstos para resolverlas si estuvieren dentro de sus facultades o para transmitir las a quienes compete su decisión, caso de que no estuvieren dentro de sus atribuciones (ords. 6º, 10, 12, 17, 19 y 20 LODF).

d'. *Competencias en relación al Concejo Municipal:*

Someter a la decisión de la Corte Suprema de Justicia las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo Municipal cuando a su juicio, colidan con la Constitución Nacional o con otras Leyes (Ord. 5, art. 13 LODF).

b. *Las competencias administrativas*

Pero de acuerdo a la propia Ley Orgánica del Distrito Federal, fundamentalmente se destacan en el Gobernador, competencias netamente administrativas en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico, que dan origen a una serie de actividades que podemos agrupar en la forma siguiente:

a'. *Competencias administrativas generales:*

a''. Ejercer, asistido del Secretario de Gobierno la Administración del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal;

b''. Representar al Distrito Federal en todo lo referente a la Administración en sus relaciones con los demás poderes y con los particulares;

c''. Preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación con las adiciones o modificaciones que considere del caso;

d''. Cumplir y ejercer los deberes y facultades que le confieren las leyes (ords. 1, 5, 8 y 14 del art. 14 LODF).

b'. *Competencias administrativas en relación al Concejo Municipal:*

a''. Poner el "Cúmplase" a las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal que lo requieran, dentro de los primeros ocho días

de haberlas recibido de dicho Cuerpo; pero, cuando a su juicio existan fundadas razones para su revisión, podrá devolverlas al Concejo dentro de los mismos citados ocho días, con una exposición razonada pidiendo su reconsideración. En estos casos el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la Ordenanza o Resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida;

- b''. Presentar al Concejo Municipal Proyectos de Ordenanzas y Resoluciones para su estudio y discusión por este Cuerpo;
- c''. Concurrir personalmente, o por medio del Secretario de Gobierno, a las sesiones del Concejo Municipal, cuando lo tenga por conveniente, con derecho de palabra. También deberá concurrir personalmente al Concejo Municipal cuando sea llamado por este Cuerpo;
- d''. Presentar al Concejo Municipal, en los primeros quince días del mes de enero de cada año, las cuentas de la administración a su cargo y una exposición detallada de todas sus actuaciones durante el año (ords. 2, 7, 13 y 16 del artículo 14 LODF).

c'. *Competencias en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito:*

- a''. Organizar y dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal;
- b''. Velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales, propendiendo a su efectiva organización y mejora;
- c''. Practicar mensualmente por sí o por medio de un comisionado, en unión de dos Dele-

gados del Concejo Municipal, tanteo de caja de la Administración de Rentas, pasando copia de lo actuado al Concejo;

- d''. Establecer o contratar loterías para fines de beneficencia, con la aprobación del Concejo Municipal y velar porque los fondos provenientes de estos ramos se apliquen exclusivamente a los fines destinados;
- e''. Autorizar al Secretario de Gobierno o a los Directores de los distintos ramos de la Gobernación, para el despacho de determinadas materias, cuando esto no sea contrario a las leyes (ords. 4, 9, 10, 12 y 15 art. 14 LODF).

d'. *Competencias reglamentarias:*

Dictar los Reglamentos que considere necesarios referente a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón (art. 14, ord. 3º LODF).

e'. *Competencias en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales:*

Nombrar y remover libremente los empleados de las Oficinas de Administración del Distrito Federal, salvo, en cuanto al nombramiento de Administrador de Rentas Municipales, que deberá hacerlo de la lista que le presente el Concejo Municipal (artículo 14, ord. 4º LODF).

f'. *Competencias administrativas en relación a los contratos municipales:*

Celebrar contratos de interés municipal, sometidos a la aprobación del Concejo Municipal, sin cuyo requisito no se considerarán válidos ni podrán ponerse en ejecución (art. 14, ord. 11, LODF).

g'. *Competencias administrativas en relación a las obras públicas municipales:*

Decretar y ejecutar trabajos de obras públicas municipales cuyo costo individual no exceda de cien mil bolívares, sin que por estos respectos pueda excederse de la suma global que anualmente debe fijarle el Presupuesto. Para inversiones que individualmente excedan de cien mil bolívares o que sumadas a las ya acordadas excedan al total fijado en el Presupuesto, deberá obtener previamente la aprobación del Concejo Municipal (art. 14, ord. 6º).

B. *El Concejo Municipal y la función deliberativa en el Distrito Federal*

Si bien en todos los Concejos Municipales de los Estados de la Federación venezolana, se funden competencias deliberativas con competencias netamente administrativas, en la Municipalidad del Distrito Federal, estando al menos en el marco de la Ley Orgánica, las competencias administrativas en manos del Gobernador, las competencias deliberantes o legislativas de orden local, corresponden al Concejo Municipal. Este tiene primordialmente atribuido el ejercicio de la autonomía normativa (art. 44, ords. 2 y 5 LODF), así como la participación en actos individuales taxativamente enumerados.

Ahora bien, de acuerdo a la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal, las competencias deliberativas del Concejo Municipal podrían agruparse en la forma que se expresa a continuación:

a. *Competencias normativas*

La principal competencia del Concejo Municipal es "dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el Capítulo IV de esta Ley" (art. 41, ord. 2 LODF).

En todo caso, las materias en relación a las cuales puede el Concejo ejercer su autonomía normativa, teniendo siempre en cuenta que en el Distrito Federal la autonomía se ejerce también por medio "del Gobernador como Autoridad Ejecutiva" (art. 28), son las siguientes conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal:

a'. Los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal, tales como servicios de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal, distribución de aguas potables, beneficencia y corrección, abastos y consumos, reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios y régimen interior de las Parroquias que componen el Distrito;

b'. Los servicios de vigilancia contra el analfabetismo con sujeción a las leyes y disposiciones de los Reglamentos Nacionales de Educación. El servicio de higiene lo hará sujetándose a las Leyes y Reglamentos Nacionales sobre Sanidad, y bajo la inspección del servicio sanitario nacional;

c'. La administración de sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones;

d'. La organización de sus rentas con las restricciones enumeradas en el artículo 18 de la Constitución.

En relación a todas estas materias contenidas en el Capítulo IV de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el Municipio ejercerá la autonomía "por medio de un Concejo Municipal y el Gobernador como autoridad ejecutiva" (art. 28 LODF) y el Concejo ejerce su autonomía normativa y deliberativa.

#### b. *Competencias deliberativas generales*

a'. Admitir y resolver sin dilación las soluciones que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacione con el interés público o privado;

b'. Ejercer y cumplir las demás atribuciones y deberes que le señalen la presente ley o cualquier otra (art. 41, ords. 8 y 16 LODF).

#### c. *Competencias deliberativas en relación con el propio Concejo*

a'. Nombrar de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes;

b'. Dictar su reglamento interior;

c'. Calificar a sus miembros y resolver sobre sus renunciaciones;

d'. Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días, pero estas licencias no podrán exceder de quince días, sin llenar la falta por el suplente respectivo;

e'. Elegir fuera de su seno, en la segunda quincena del mes de abril de cada año, al Síndico Procurador Municipal y el que debe suplir las faltas temporales o absolutas de dicho funcionario (art. 41, ords. 1, 3, 10, 11, 12 y 13 LODF).

d. *Competencias deliberativas en relación con la administración municipal*

a'. Creación de Servicios Públicos: crear escuelas primarias y reglamentarlas de acuerdo con la Ley Nacional de Educación (art. 41, ord. 4º).

b'. Administración financiera: considerar el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio que debe presentarle el Gobernador y aprobarlo o modificarlo (art. 41, ord. 14 y art. 14, ord. 8 LODF).

c'. Funcionarios públicos:

a''. Presentar al Gobernador, cuando éste las pidiere, las ternas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales;

b''. Fijar las fianzas que debe presentar el Administrador de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas (art. 41, ords. 6 y 7 y art. 14, ord. 4 LODF).

d'. Control de la Administración Municipal:

a''. Aprobar el establecimiento o contratación de Loterías para fines de beneficencia por parte del Gobernador;

b''. Aprobar las obras e inversiones del Gobernador que excedan individualmente de cien mil bolívares;

c''. Dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el Gobernador;

d'. Examinar la Exposición que debe presentarle el Gobernador conforme a lo dispuesto en la atribución 16 del artículo 14 de la Ley, así como también la cuenta anual que deben presentar al Gobernador, el Administrador de Rentas Municipales, y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas; cuentas que deben serles presentadas por el Gobernador, junto con su Exposición. El Concejo deberá dictaminar sobre la Exposición y Cuentas, aprobándolas u objetándolas (art. 41, ord. 9 y art. 14, ord. 16).

De lo anterior se deduce en definitiva que la autonomía del Concejo Municipal es una autonomía normativa, y sus atribuciones limitan esa autonomía a solo funciones deliberativas.

### C. *Consecuencias de la distribución de competencias*

Tal como ha podido observarse del análisis de las diversas actividades legales que tienen los dos órganos municipales que ejercen la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, surge evidente en las mismas, como principio, la aplicación de un sistema de distribución de competencias: al Gobernador corresponde ejercer competencias políticas y administrativas y al Concejo Municipal, como cuerpo deliberante, la competencia legislativa local, es decir, dentro de lo estrictamente municipal.

Sin embargo, es también evidente que el órgano deliberativo no sólo dicta normas de carácter general como podrían ser las Ordenanzas, sino que el propio artículo 41, ordinal 2 de la Ley Orgánica autoriza al Concejo para dictar acuerdos y resoluciones que puedan tener un contenido individual, como el de los actos administrativos, lo cual sólo procede cuando la misma ley, por vía de excepción lo autoriza expresamente. Tal sería el caso por ejemplo del nombramiento del Síndico Procurador Municipal por el Concejo, que constituye un acto administrativo individual y que la misma Ley Orgánica del Distrito Federal, en el ordinal 13 del artículo 41, atribuye al propio Concejo Municipal. Del resto, la actividad administrativa corresponde al Gobernador del Distrito Federal, aunque deba ésta ejercerse en ejecución de la Ley y de las Ordenanzas que dicte el Concejo Municipal (art. 14, ord. 1 LODF).

Sin embargo, en la práctica, esta distribución de competencias no ha tenido plena vigencia, y el Concejo Municipal con una frecuencia mayor a la imaginada, en contra de lo dispuesto en la Ley, ha asumido competencias administrativas que debían corresponder al Gobernador, actuando como un Concejo Municipal más de los existentes en el país.

Esto ha sucedido en una serie de supuestos típicos, en los cuales se evidencia una usurpación de atribuciones por parte del Concejo Municipal al invadir competencias ejecutivas atribuidas por Ley al Gobernador del Distrito Federal, al atribuírselas en detrimento de aquéllas, el propio Concejo Municipal, a sí mismo.

En primer lugar, en relación al ejercicio de la potestad jerárquica. En efecto, en el ámbito de la Administración Municipal del Distrito Federal, resulta evidente que estando la función ejecutiva en manos del Gobernador, éste como Primera Autoridad Ejecutiva del Distrito, tiene que tener la competencia exclusiva de conocer de los recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones de los funcionarios adminis-

trativos inferiores; competencia que existe aun cuando la ley no lo consagre expresamente, pues la apelación es un derecho que exige ley expresa que lo niegue. Siendo esto así, también resulta evidentemente un contrasentido que la autoridad deliberante del Distrito, es decir, el Concejo Municipal, conozca de recursos jerárquicos interpuestos contra actos administrativos de funcionarios dependientes o que deben depender administrativamente del Gobernador como Primera Autoridad Ejecutiva. Por ello, constituye una usurpación de atribuciones —usurpación de la competencia ejecutiva por parte del órgano legislativo local— el que el Concejo Municipal, mediante ordenanzas o resoluciones, se atribuye a sí mismo, el conocimiento de recursos jerárquicos o apelaciones contra actos administrativos de funcionarios inferiores de la administración municipal, lo cual sucede con gran frecuencia.

En segundo lugar, en relación a los poderes de organización y el nombramiento de funcionarios o empleados municipales. Tal como hemos visto, el Gobernador del Distrito Federal, tiene atribuida la facultad de "organizar y dirigir las oficinas de administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados". Por tanto, ninguna norma municipal dictada por el Concejo Municipal, en el ejercicio de su autonomía normativa, puede válidamente extralimitar ni hacer nugatorias ni menoscabar o restringir las facultades organizativas del Gobernador. De lo contrario estaría viciada de usurpación de atribuciones, lo cual también ha sucedido por ejemplo, cuando la Ordenanza sobre Catastro del Distrito Federal desde 1960, estableció que la Oficina Municipal de Catastro "es una dependencia del Concejo Municipal del Distrito Federal", y en una serie de Ordenanzas vigentes en el Distrito Federal que atribuyen al propio Concejo Municipal el nombramiento de funcionarios municipales.

### 3. *La Administración Territorial del Distrito Federal*

De acuerdo a la Ley Orgánica del Distrito Federal, éste se divide territorialmente en dos Departamentos, Libertador y Vargas, y cada uno de ellos, se divide en Parroquias.

#### A. *El régimen de los Departamentos*

En cada uno de los Departamentos hay un Prefecto, como órgano y agente inmediato del Gobernador del Distrito Federal, en los respectivos Departamentos (art. 16 LODF). Como tales, tienen las siguientes atri-

buciones, muchas de las cuales no se cumplen por tratarse de una ley desfasada con la realidad contemporánea:

1º Cumplir y hacer cumplir las órdenes que en uso de sus facultades legales, dicte el Gobernador; los Acuerdos, Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal y los Reglamentos y Disposiciones sobre Sanidad.

2º Velar por el mantenimiento del orden público, y la seguridad social e individual y prevenir los actos contrarios a ellos. Para estos fines podrá, por vía de represión policial, ordenar y ejecutar arrestos hasta por ocho días e imponer multas no mayores de doscientos bolívares.

3º Prestar su apoyo a todos los funcionarios públicos para la ejecución de todas las providencias y órdenes que éstos dicten en uso de sus facultades legales.

4º Pasar en los cinco primeros días del mes de diciembre de cada año, al Gobernador, un informe pormenorizado acerca de las actuaciones de la Prefectura desde el 1º de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en curso.

5º Visitar las Parroquias de su jurisdicción para informarse por sí del cumplimiento de las leyes y de la conducta y proceder de los empleados, y oír las quejas que contra éstos se dirijan, debiendo dar cuenta al Gobernador del resultado de la visita.

6º Cuidar de que no existan casas de juegos prohibidos, ni vagos ni malentretidos, tomando al efecto las medidas del caso.

7º Remitir al Gobernador, dentro de los quince primeros días de cada mes, la relación de los nacimientos, matrimonios y defunciones que ocurran en las Parroquias de su jurisdicción durante el mes anterior; y además, las noticias, datos y estadísticas, con arreglo a los formularios que les pase el mismo Gobernador.

También remitirá en la misma fecha una relación comprensiva de los ciudadanos que se hayan domiciliado en su jurisdicción y de los que hayan abandonado el mismo domicilio; y todo se publicará por la prensa.

8º Dar cuenta al Gobernador de todos sus actos que ejecutare, e instruirlo diariamente de cuanto ocurra.

9º Pasar quincenalmente al Gobernador una relación de los presos que hayan ingresado a la Cárcel Pública durante la quincena, ex-

presando el delito por el cual están detenidos, la Autoridad que los aprehendió, la fecha de encarcelamiento y el Tribunal que está conociendo de la causa. También especificará en dicha relación los excarcelados durante la quincena. Esta relación se publicará en la *Gaceta Municipal*, cuando así lo ordene el Gobernador.

10. Ejercer las funciones de Autoridad inmediata superior de los Jefes e Inspectores de Policía y de los Jefes Civiles y Comisarios.

11. Desempeñar las demás funciones que les atribuyan las Ordenanzas y Leyes especiales.

12. Los Prefectos podrán ordenar arrestos hasta por cinco días e imponer multas hasta de cien bolívares a los que desobedezcan sus órdenes o les falten el respeto debido, sin perjuicio de encausados, si así lo requiere la gravedad de la falta, dando aviso inmediatamente al Gobernador.

Por otra parte, y por cuanto el Concejo Municipal tiene su sede en Caracas, la ley prevé que en el Departamento Vargas con sede en La Guaira, debe existir una Junta Departamental, compuesta por los cinco miembros: el Prefecto del Departamento quien la presidirá, dos miembros escogidos por el Concejo Municipal y dos por las organizaciones de comerciantes, empleados u obreros (art. 44 LODF).

Esta Junta Departamental tiene los siguientes deberes y atribuciones:

1º Dictar su Reglamento interior.

2º Velar dentro de su jurisdicción por el buen funcionamiento de los servicios municipales y por su perfeccionamiento y mejoras, a cuyo efecto podrá dirigirse al ciudadano Gobernador y al Concejo Municipal, denunciando las faltas que observe y sometiendo sus proyectos de reformas y mejoras.

3º Oír las quejas y reclamos de los ciudadanos en todo cuanto atañe a los servicios municipales, para transmitirlos a quien corresponda, si los encontrare fundados.

4º Visitar los hospitales, planteles de instrucción, casas de beneficencia, mercados y demás dependencias municipales del Departamento, para inspeccionar su funcionamiento y estado sanitario.

5º Elaborar los informes y consultas que les pidan el Gobernador o el Concejo Municipal, sobre asuntos de interés para el Departamento.

6º Presentar al Gobernador, cuando éste solicitare una terna para la elección del Recaudador de Rentas del Departamento.

7º Vigilar la recaudación de las Rentas de Departamento y la contabilidad respectiva.

8º Preparar anualmente un informe sobre los ingresos y gastos del Departamento y pasarlo al Gobernador a fin de que éste lo tenga en cuenta para la formación del Presupuesto General del Distrito que debe someterse al Concejo Municipal.

### B. *El régimen de las Parroquias*

Los dos departamentos del Distrito Federal están divididos, territorialmente, en Parroquias, enumeradas en el artículo 2 de la LODF, y cuya ampliación numérica o modificación se atribuye al Concejo Municipal (art. 4).

En cada Parroquia debe existir un Jefe Civil, nombrado por el Prefecto respectivo, previa aprobación del Gobernador, y que tiene el carácter de ser agente inmediato de aquél, de quien dependen (arts. 20 y 21).

Los Jefes Civiles de las Parroquias tienen los siguientes deberes:

1º Cuidar del orden y de la tranquilidad públicos en la Parroquia, y de que no se atente con vías de hecho, ni de modo alguno, contra la libertad, la propiedad y demás derechos de los ciudadanos, ejerciendo su acción protectora, toda vez que descubran una tentativa de agresión.

2º Cuidar, asimismo, de la salubridad, comodidad, aseo y ornato de las Parroquias. Velar porque los menores de edad no sean admitidos en las casas de vicio o corrupción, y porque los padres manden a sus hijos a la escuela durante la edad escolar de éstos.

3º Hacer publicar en las Parroquias las Leyes y Decretos del Gobierno Federal y las Ordenanzas y Acuerdos del Concejo Municipal, cuando se lo ordenen los Prefectos, a quienes avisarán la fecha de la publicación.

4º Pasar al Prefecto de su jurisdicción, dentro de los diez primeros días de cada mes, la relación de los nacimientos, matrimonios y defunciones, de las personas nuevamente domiciliadas en la Parroquia o que hayan cambiado de domicilio en el mes anterior.

En cada una de las Parroquias deben haber tantos comisarios de Policía, cuantos exijan su extensión y población, nombrados por los Prefectos a propuesta del Jefe Civil respectivo, de quienes son agentes

inmediatos (arts. 24 y 25 LODF). Estos Comisarios de Policía deben cuidar de la conservación del orden y tranquilidad en los límites de su jurisdicción (art. 26 LODF).

#### 4. *Los problemas del régimen municipal de la capital*

El régimen municipal de la capital adolece, en general de cuatro problemas: uno que puede captarse de inmediato, y que se deriva de la deficiente estructura del Distrito Federal; otro, del hecho de que la ciudad capital al rebasar territorialmente el área del Distrito Federal, y convertirse en un Área Metropolitana, carece de un régimen municipal metropolitano; el tercero, derivado del centralismo en el régimen local de la capital, y el cuarto, originado por la inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal.

##### A. *La deficiente estructura del régimen municipal del Distrito Federal*

Hemos visto del análisis realizado anteriormente del régimen municipal del Distrito Federal, que éste tiene un primer e importante problema, y es que en el mismo se mezclan elementos del régimen federal con el municipal. Así, el Distrito Federal es un territorio especial dentro de la organización territorial federal del país, donde tienen su sede los Poderes Nacionales, pero con un nivel territorial equivalente al de los Estados, lo cual se evidencia, por ejemplo, del hecho de que el Distrito Federal participa junto con los Estados y en plano de igualdad con éstos, del Situado Constitucional (art. 229 de la Constitución). Pero, a la vez, el Distrito Federal es una Municipalidad, con un régimen local inadecuado por su dimensión territorial y por la deficiente regulación funcional de sus órganos. Esta situación hace del Gobernador del Distrito Federal, a la vez, un funcionario federal y municipal, pues hemos visto que de acuerdo a la Ley Orgánica, el Gobernador junto con el Concejo Municipal, ejercen la autonomía municipal. Esta sola circunstancia, hace que la autonomía municipal que debe garantizarse en el Distrito, de acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, no esté de acuerdo a las exigencias del artículo 29 del Texto fundamental, y que entre otros aspectos, comprende "la elección de sus autoridades". El Gobernador del Distrito Federal no es, ni puede ser constitucionalmente electo (art. 190, ord. 17), por lo que mal podría, en el sentido constitucional, ejercer parte de la autonomía municipal de la Municipalidad del Distrito Federal, como lo hace ahora, de acuerdo a la Ley Orgánica.

Frente a esta deficiente estructura del Distrito Federal, se impone diferenciar en él el régimen propio, federal, del Distrito, del régimen municipal que pueda estructurarse en él.

B. *La ausencia de un gobierno integral para el Area Metropolitana de Caracas*

El segundo de los problemas municipales del Area Metropolitana de Caracas, es que no tiene un sistema de gobierno y administración metropolitanas. En efecto, el Area Metropolitana de Caracas, es decir, la zona urbana del Gran Valle del Avila, está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicai-puro del Estado Miranda. Toda esa Area, que forma un todo dentro de la Región Capital, carece de un sistema de gobierno y administración, que permita conducir adecuadamente el desarrollo de la ciudad. Esto provoca la crisis de metropolitanización actualmente existente.

Antes que tener un sistema de gobierno y administración metropolitanas, Caracas es al contrario, una ciudad gobernada por poderes locales, que son, en primer lugar disímiles; en segundo lugar, mal estructurados, y en tercer lugar, no uniformes, dando origen a un tratamiento parcelado de los problemas de la ciudad.

a. *Los actuales gobiernos disímiles*

En efecto, en primer lugar, el Area Metropolitana de Caracas está gobernada por instituciones locales disímiles, ya que una parte del área está gobernada por el antes analizado sistema institucional del Distrito Federal, y la otra parte, está gobernada por el sistema municipal tradicional, que actualmente se ubica en los Distritos de los Estados.

En cuanto al Distrito Federal, como hemos visto, éste responde a un esquema peculiar del Federalismo en su concepción original de 1864, que todavía seguimos, con una sola Municipalidad para todo su territorio y una autonomía local atenuada. Como hemos visto, no todas las autoridades del Distrito, en efecto, son electas para que se configure una auténtica autonomía municipal, sino que el Gobernador, es nombrado por el Ejecutivo Nacional, pero participa de la autonomía municipal del Distrito, junto con un Concejo Municipal electo.

Esta situación de un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un solo Concejo Municipal electo, ha dado origen, desde el siglo pasado y particularmente desde el año 1936, a una tendencia

muy marcada del Concejo Municipal del Distrito Federal, de querer asimilarse y considerarse, a sí mismo, como un Concejo Municipal más de la República. Por ello, ha actuado no como un Concejo Municipal que comparte la autonomía local con un Gobernador, dentro de un esquema peculiar de Distrito Federal, sino que ha actuado como si fuera un Concejo Municipal similar a todos los otros Concejos Municipales del país, cuando, en realidad, es totalmente distinto.

Esto ha dado origen a la existencia, en el Distrito Federal, de una situación gravísima y que se torna cada vez más compleja, derivada de la existencia de una doble Administración. En efecto, hay una que responde a la autoridad ejecutiva, al Gobernador como primera autoridad política y civil, y como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y en lo económico. Pero además, y paralelamente a esa Administración a cargo del Gobernador, se ha venido configurando progresivamente y no sólo imperceptiblemente, toda una enorme Administración que depende del Concejo Municipal; órgano que ni en su origen ni en la regulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es un órgano administrativo, sino un órgano deliberante, de control, y legislativo.

En esta forma, el Concejo se ha convertido en órgano administrativo, dando origen a una realidad contraria al régimen legal y a la tradicional del Distrito Federal, y que conspira, definitivamente, contra un adecuado sistema institucional de la capital y del Distrito Federal. El Concejo Municipal tiene oficinas administrativas propias, que administran funcionarios nombrados por el propio Concejo, totalmente autónomos de la Administración Municipal a cargo de la autoridad ejecutiva: el Gobernador; dando origen, inclusive, a que el Concejo Municipal, sea el "órgano administrativo" que actúa, en muchos casos, como superior jerárquico, conociendo de recursos administrativos intentados contra actos de autoridades administrativas de la Municipalidad. Así, el control administrativo interno de la Administración Municipal, no se ejerce solo por el Gobernador, sino por el Concejo, convertido en órgano de apelación y administración. Este, sin duda, es el primer signo de la gravísima crisis del Distrito Federal, y por tanto, del Gobierno local de la capital.

Pero la existencia de gobiernos disímiles en la capital, también surge de los gobiernos paralelos de carácter local que existen en las otras áreas que están ubicadas en el Estado Miranda, particularmente, el Distrito Sucre y en el Distrito Guaicaipuro. Estos Distritos, están gobernados por Concejos Municipales autónomos dentro del esquema mu-

nicipal de la República, regulado en la deficiente Ley Orgánica de Régimen Municipal, y que al ejercer su autonomía, rompe totalmente con las posibilidades de metropolización de la capital.

b. *Los gobiernos mal estructurados*

Pero además de tener gobiernos disímiles, como signo de la crisis de la metropolización, esos gobiernos locales están también mal estructurados, y ello se origina en un elemento central, la colegialidad, sobre el cual debemos meditar, a los efectos de futuras reformas del régimen local.

En Venezuela, como hemos dicho, en la actualidad, seguimos el esquema de gobiernos locales basados en el sistema del régimen colegiado. Estimamos, de entrada, que con gobiernos locales dirigidos por órganos colegiados, simplemente, es imposible gobernar una gran ciudad, y mucho menos, con varios gobiernos disímiles dirigidos por varios órganos colegiados. Sean quienes sean los que ejerzan los cargos de concejales, mientras tengamos un sistema puro de elección por representación proporcional de minorías en amplísimas circunstancias electorales y toda la ciudad se maneje por órganos colegiados, el régimen político local permanecerá igual de deficiente en la capital.

Insistimos, no es posible administrar una gran ciudad con órganos colegiados, donde las decisiones se toman por mayoría, derivada de votaciones originadas en negociaciones y concesiones. Lo cierto es que ninguna gran ciudad se administra por órganos colegiados; tienen, sin duda, órganos colegiados, pero de carácter deliberante, legislativo y de control, pero no como entes administradores o de gestión. Las grandes ciudades, en efecto, se administran por órganos ejecutivos. Alcaldes, por ejemplo, electos o designados, asistidos por órganos deliberantes para la formulación de políticas.

Pero la situación deficiente de gobierno local colegiado, está agravada en Caracas. En efecto, sería grave si tuviéramos un solo gobierno colegiado para todo el área, pero es mucho más grave, si tenemos varios gobiernos colegiados en el Área Metropolitana. Un sistema de gobierno colegiado pudo ser bueno a mitad del siglo pasado, cuando la ciudad estaba conformada por unas cuantas manzanas del casco central, pero no puede ser adecuado en la situación actual, donde la ciudad es mucho más que el Distrito Federal, territorialmente hablando, y donde existe una colegialidad múltiple por la existencia de varios gobiernos locales diseminados en el Área Metropolitana.

*c. El sistema no uniforme de gobierno*

Pero la crisis de metropolización, no sólo surge de esos gobiernos disímiles y mal estructurados, sino también de que no hay un gobierno uniforme en la capital. Como se señaló, no existe un gobierno integral para toda el Area Metropolitana. Insistimos, tenemos varios gobiernos con autonomía, pero no hay una auténtica metropolización del gobierno de la capital.

No significa esto que no se hayan realizado esfuerzos por plantearse algunos problemas con enfoque metropolitano, pero han sido esfuerzos locales limitados. Por ejemplo, el Convenio de la Policía Metropolitana de 1969, y el Convenio de la Mancomunidad Urbanística de 1972, en los cuales se hicieron, en concreto, diversos esfuerzos por lograr la integración del área. Con posterioridad ha habido acciones municipales y nacionales aisladas en relación al Area, al darse a determinados servicios un tratamiento administrativo único en el Area Metropolitana. En 1979, por otra parte, se dictó el Decreto N° 473 de 27-12-79, mediante el cual se definió el Area Metropolitana a los fines de la coordinación de las actividades de los organismos públicos en materia de servicios públicos, atribuyéndose al Gobernador del Distrito Federal el carácter de Comisionado Especial para el Area Metropolitana; y en 1982, se suscribió un convenio de mancomunidad para el transporte público de pasajeros.

Pero sin duda, frente al panorama derivado de la crisis de la metropolización, que nos muestra una realidad ineficiente, conforme a la cual no podremos obtener los resultados buscados en cuanto al tratamiento global de los problemas de la Capital, surge la necesidad ineludible y que tenemos que enfrentar en el futuro, de estructurar un gobierno y una administración metropolitanas, para toda el área de la capital, lo cual, por otra parte, es la tendencia universal.

*C. El centralismo municipal en la capital*

El tercero de los problemas que confronta el régimen municipal de la capital, es el excesivo centralismo del régimen municipal, tanto del Distrito Federal como de los Distritos del Estado Miranda que integran el área metropolitana de la capital.

En el Distrito Federal, el hecho de que todo el territorio del mismo sea una sola Municipalidad, ha provocado un excesivo alejamiento de la autoridad municipal, de las vecindades y comunidades del Distrito, las cuales no encuentran mecanismos de participación en el gobierno lo-

cal. Lo mismo puede decirse de la excesiva extensión territorial, por ejemplo, del Distrito Sucre del Estado Miranda, la cual materialmente ha eliminado las posibilidades de participación ciudadana y disminuido, a la vez, la representatividad de los concejales.

D. *La inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal con motivo de la publicación de la Enmienda N° 2 a la Constitución*

El cuarto de los problemas del régimen municipal de Caracas, es la inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Constitución, "El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal". Con ello, el Constituyente de 1961, fue terminante: en el Distrito Federal, el régimen municipal que en él se estableciera, debía ser igual al de los Municipios regulados en el Capítulo IV del Título I, de la Constitución, ya que se eliminaba toda indicación de especialidad, a cuyo efecto se hizo particular mención a la *autonomía municipal que debía dejarse a salvo en el Distrito*; y la autonomía municipal de acuerdo al artículo 29 de la Constitución, entre otros aspectos, comprende *la elección de sus autoridades* (ord. 1°).

Por tanto, de acuerdo a la Constitución de 1961, en el régimen municipal del Distrito Federal debe dejar a salvo la autonomía municipal, por lo que las autoridades a cuyo cargo esté la conducción de dicho régimen tienen que ser electos en forma democrática (art. 27), no pudiendo admitirse que ejerzan parte de la autonomía municipal, órganos cuyos representantes no sean electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

Contrariamente a esta prescripción constitucional, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 14 de octubre de 1936, reformada parcialmente en su artículo 62 por ley de 17 de julio de 1937, como hemos analizado, estableció lo siguiente:

Art. 28. El Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva.

Sin duda, esta norma es contraria a los artículos 12 y 29 de la Constitución, pues hace copartícipe del ejercicio de la autonomía municipal de la Municipalidad del Distrito Federal, al Gobernador del

mismo, el cual no es electo por sufragio universal, directo y secreto, sino que es nombrado por el Presidente de la República (art. 190, ord. 17).

Esta inconstitucionalidad evidente y manifiesta del artículo 28, de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y de todas las otras normas de dicho texto que resultan en consecuencia de lo previsto en dicho artículo (artículos 8º, 11, 14, 30, 32, 14; ordinales 5, 6, 9 y 14; 69 y 71), sin embargo, había sido justificada transitoriamente en base a lo dispuesto en la *Disposición Transitoria Primera* de la Constitución, conforme a la cual, mientras no se dictasen las leyes previstas en el Capítulo IV (De los Municipios, del Capítulo I) (De la República, su territorio y su división política), se mantenía "en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República", lo cual, se entendía, concernía también al régimen municipal del Distrito Federal, aun cuando el artículo 12 de la Constitución estuviese ubicado en el Capítulo II del Título I y no en el Capítulo IV de dicho Título I. En todo caso, con base en la citada Disposición Transitoria Primera de la Constitución, se había estimado que el régimen especial del Distrito Federal, con autonomía municipal atenuada, continuaba en vigencia a pesar de lo terminante del texto de los artículos 12 y 29 de la Constitución, con los cuales colidía.

Por ello, por ejemplo, en Dictamen N° 112, de 25-5-65, la Procuraduría General de la República (Véase en *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1983, Tomo I, pp. 449 a 454), a pesar de lo dispuesto en la Constitución vigente, sostenía la vigencia del régimen municipal particular del Distrito Federal, regulado en la Constitución de 1953, y en la Ley Orgánica de 1936. En particular, la Procuraduría General de la República, estimaba que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución,

"asegura la subsistencia del conjunto normativo que ha venido regulando hasta la fecha el régimen y organización municipal de la República, es decir, el Título I, Capítulo III, de la mencionada Constitución de 1953, como también congruentemente, la Ley Orgánica del Distrito Federal, las constituciones de los Estados y las leyes estatales de aquéllas derivadas" (pp. 449 y 450).

Argumentaba, además, la Procuraduría al referirse al régimen del Distrito Federal establecido en la Constitución de 1953, y en la Ley Orgánica de 1936, que el mismo perduraba a pesar de las normas de la Constitución de 1961, en base a lo siguiente:

En efecto, la Constitución de 1953, dispone que "la Ley Orgánica del Distrito Federal podrá establecer un *régimen* especial de su poder municipal, siempre de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución" (artículo 18, párrafo segundo), y que es de la competencia del Poder Nacional, "la organización y régimen del Distrito Federal..." (artículo 60, ordinal 5º).

A dichas previsiones responde la Ley Orgánica del Distrito Federal (de 14 de octubre de 1936), cuya Municipalidad organiza no atribuyendo el ejercicio del Poder Municipal a un Concejo autónomo conforme al régimen de Derecho Común, sino mediante el concurso de dos órganos; uno deliberante, el Concejo Municipal —a cuya naturaleza correspondería mejor el nombre de Concejo Municipal— de elección popular, y otro ejecutivo, el Gobernador, designado por el Presidente de la República (arts. 33 y 14) (pp. 450 y 451).

Ahora bien, con fecha 24 de julio de 1983, en *Gaceta Oficial* N° 3.224 Extraordinaria, apareció publicado el texto de la *Constitución de 1961* con motivo de la sanción de la *Enmienda Constitucional N° 2*, de 26 de marzo de 1983, y en dicho texto, la que hasta esa fecha había sido la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, *desapareció*, estando redactada ahora así:

*Primera: Cumplida* (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

En efecto, el artículo 9º de la Enmienda N° 2, al ordenar imprimir íntegramente el texto de la Constitución seguida de la Enmienda sancionada, anotándose al pie de los artículos 113, 122, 136, 139, 154, 156, 166, 167, 185, 227, 228, 231 del texto constitucional la referencia al número y fecha de esta Enmienda, prescribió que asimismo, debían publicarse "las disposiciones transitorias de la Constitución *que aún no se hubieren cumplido*".

En base a este mandato constitucional, en la mencionada *Gaceta Oficial* N° 3.224 Extraordinaria, de 24 de julio de 1983, y en la reimpresión por error de copia que aparece en la *Gaceta Oficial* N° 3.251 Extraordinaria, de 12 de septiembre de 1983, el texto de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución *desapareció*, pues se estimó que ya se había cumplido.

A partir del 24 de julio de 1983, por tanto, la mencionada Disposición Transitoria Primera de la Constitución, que estuvo vigente desde la promulgación del texto el 23 de enero de 1961, *cesó de tener*

*vigencia y simplemente desapareció del ordenamiento constitucional.* Por tanto, a partir de esa fecha, nada jurídicamente útil podía construirse sobre la base de la Disposición Transitoria Primera, ni podía pretenderse que "el régimen y organización municipal de la República" que existía para el 23 de enero de 1961, pudiera, en forma alguna, mantener aún vigencia.

Sin duda, la norma de derecho intertemporal que estaba contenida en la mencionada Disposición Transitoria Primera, había permitido la adaptación del sistema municipal existente antes de la promulgación de la Constitución, con el que ella misma regulada, al disponer que hasta que se promulgaran las leyes orgánicas previstas en el Capítulo IV del Título I, de la misma, continuaría en vigencia parte del texto de la Constitución de 1953 y los preceptos legislativos complementarios concernientes al régimen municipal, comprendidos en ellos, el régimen especial de autonomía municipal atenuada del Distrito Federal.

Dicha Disposición Transitoria así, impidió la derogación tácita de todo el régimen y organización municipal de la República, existente al 23 de enero de 1961, y a pesar de lo que el texto constitucional prescribía, permitió la supervivencia de aquel régimen, situación que lógicamente perduró hasta el 26 de julio de 1983.

A partir de esa fecha, en cambio, y en virtud de haber desaparecido y perder vigencia la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, ninguna norma de la Constitución de 1953, concerniente al régimen municipal, podía tener ni tenía vigencia, y toda norma legislativa que en esta materia resultara contraria con lo que prescribía la Constitución, colidía con ella y estaba tácitamente derogada, por lo que el Concejo Municipal del Distrito Federal, con fecha 22 de febrero de 1984, a través del Síndico Procurador Municipal, procedió a impugnar por inconstitucionales diversos artículos de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que se indican más adelante, a los efectos de que la Corte Suprema de Justicia, en aras de la seguridad jurídica y de la buena marcha de las instituciones políticas, declaraba su nulidad.

En efecto, había sido con fundamento en la mencionada Disposición Transitoria, que se había justificado la permanencia de un régimen municipal en el Distrito Federal, contrario del prescrito en la Constitución de 1961, y que estaba regulado en la Constitución de 1953, y en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936. Desaparecida la Disposición Transitoria Primera del Texto Fundamental, en cambio, no podía admitirse que continuara en vigencia un texto legislativo,

como la Ley Orgánica del Distrito Federal, contrario a la Constitución, pues no existía base constitucional de sustentación.

En tal virtud, y en base a que la Constitución en sus artículos 12 y 29, establece la autonomía municipal de la Municipalidad del Distrito Federal la cual sólo puede ser ejercida por autoridades electas, resultan contrarias al texto constitucional todas las normas de la Ley Orgánica del Distrito Federal que atribuyan funciones municipales al Gobernador del Distrito Federal.

En particular, y en virtud de que la referida Ley Orgánica del Distrito Federal, identifica al "Municipio integrante del Distrito Federal", como una "Entidad autónoma en su Régimen Administrativo y Económico", coliden con los artículos 12 y 29 de la Constitución, los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Distrito Federal en los cuales se atribuyen funciones al Gobernador del Distrito Federal, concernientes al mencionado "Régimen Administrativo y Económico" del Municipio del Distrito:

1. El artículo 8º en la parte en la cual confiere al Gobernador del Distrito Federal el carácter de "Primera Autoridad en lo Administrativo y Económico que más adelante se le confieren".

2. El artículo 11, en la parte que atribuye al Gobernador del Distrito Federal, el carácter de "Primera Autoridad en todo lo Administrativo y Económico".

3. El artículo 14, que asigna deberes y facultades al Gobernador del Distrito Federal en su carácter de Primera Autoridad en lo Administrativo y Económico.

4. El artículo 28, en la parte que asigna al Gobernador del Distrito Federal carácter de Autoridad Ejecutiva en el ejercicio de la autonomía del Municipio que forma el Distrito Federal.

5. El artículo 30, en la parte que atribuye al Gobernador del Distrito Federal el nombramiento de los Recaudadores locales de rentas.

6. El artículo 32, en lo que se refiere a la posibilidad de que el Presidente de la República o el Gobernador del Distrito Federal puedan asumir la representación del Municipio del Distrito Federal.

7. El artículo 41, ordinal 5º en cuanto a que prevé la posibilidad de que el Gobernador celebre contratos concernientes a los asuntos municipales (Régimen Administrativo y Económico).

8. El artículo 41, ordinal 6º, en cuanto a que atribuye al Gobernador el nombramiento del Administrador de Rentas Municipales.

9. El artículo 41, ordinal 9º, en cuanto a la Exposición y cuenta anual que debe presentar el Gobernador del Distrito Federal al Concejo de acuerdo al ordinal 16 del artículo 14.

10. El artículo 41, ordinal 14, en cuanto a la atribución del Gobernador de presentar al Concejo el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio.

11. El artículo 69, en cuanto a la posibilidad de que el Gobernador del Distrito Federal celebre contratos concernientes al régimen municipal del Distrito Federal.

12. El artículo 71, en cuanto a que atribuye al Gobernador del Distrito Federal facultad para determinar la procedencia de nuevas elecciones de concejales.

Como hemos dicho anteriormente, todas las normas antes citadas fueron impugnadas, por inconstitucionalidad, por el Concejo Municipal del Distrito Federal el 22 de febrero de 1984, basando la argumentación jurídica, en parte, en la desaparición del Texto Constitucional de la Disposición Transitoria Primera, como se ha indicado. Esta situación, además, amenazaba jurídicamente la posibilidad de que el Consejo Supremo Electoral convocara legalmente las elecciones municipales de 1984, lo cual se pretendía justificar antes de la reforma parcial de la Ley Orgánica de 1978, en la indicada Disposición Transitoria Primera, a pesar de que había sido eliminada del texto de la *Gaceta Oficial*.

Toda esta situación llevó al Congreso a proceder a determinar en sesión conjunta, cuáles Disposiciones Transitorias de la Constitución habían sido efectivamente cumplidas y cuáles no lo habían sido para marzo de 1983, fecha de la sanción de la Enmienda N° 2, pues de la revisión de las actas de las sesiones del Congreso, resultaba que las Cámaras en sesión conjunta no lo habían resuelto formalmente a los efectos de la publicación de la Constitución y de la Enmienda N° 2 en julio y en septiembre de 1983, y se consideraba que el destinatario del mandato establecido en el Artículo 9º de la Enmienda N° 2, sólo podría ser el propio Congreso, en vista del vacío de dicha norma. En esta forma, en sus sesiones de los días 28 y 29 de febrero de 1984, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, resolvieron que por cuanto ellas no habían decidido formalmente cuáles eran las Disposiciones Transitorias de la Constitución que habían sido cumplidas y cuáles no

lo habían sido a los efectos de la publicación de la Constitución, en esas sesiones lo decidieron y ordenaron la publicación de la Constitución, pero ahora, considerando que la Disposición Transitoria Primera *no había sido aún cumplida*, con lo cual cambia solo parcialmente, nuestra argumentación anterior.

5. *Algunos criterios de solución respecto a los problemas del régimen local en la capital*

De lo anterior resulta claro que para comenzar a solucionar los problemas del régimen local en Caracas, es necesario en primer lugar, estructurar el Distrito Federal como entidad federal sin mezclar en él, el régimen local con el de tal entidad federal; en segundo lugar, metropolitarizar el régimen de gobierno municipal del Area Metropolitana; y en tercer lugar, aumentar la descentralización política del régimen municipal en el área.

A. *La estructuración del régimen del Distrito Federal diferenciado de su propio régimen municipal*

Hemos visto que en la Constitución, el Distrito Federal se concibe como una entidad político-territorial descentralizada (arts. 9, 12, 14, 148, 229, entre otros, de la Constitución) en la cual debe estructurarse, además, un régimen municipal (art. 12). Por tanto, una reforma del régimen del Distrito Federal debe tener un doble objetivo: en primer lugar, la estructuración del Distrito Federal como tal entidad política territorial descentralizada, dentro de la línea de organización de los Estados, pero con las peculiaridades propias del Distrito Federal; y en segundo lugar, el establecimiento de un sistema de gobiernos municipales autónomos en el Distrito, de manera que haya al menos dos Municipios, y que los Municipios, a su vez, se dividan territorialmente en territorial, desmunicipalizándose, entre otros aspectos, la figura del Gobernador.

En esta forma, los Municipios del Distrito Federal gozarían de la misma autonomía consagrada en la Constitución para todos los Municipios establecida en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En cuanto al establecimiento del Distrito Federal como entidad político-territorial descentralizada, debe realizarse una reforma para regular en el Distrito un régimen de competencias generales en la línea de las que deben corresponder a los Estados, como entidad político-territorial.

Además, en el Distrito Federal debe establecerse un sistema de gobierno que diferencie la autoridad ejecutiva (Gobernador) de la autoridad legislativa, deliberante y de control (Asamblea Legislativa). En cuanto al Gobernador del Distrito será siempre designado por el Presidente de la República (art. 190, ord. 17 de la Constitución). En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito, podría estar integrada por los miembros del Senado electos en el Distrito Federal y los miembros de los dos Concejos Municipales de los Municipios del Distrito. En este caso, sus miembros serían electos en forma indirecta.

El Gobernador y la Asamblea Legislativa del Distrito, además de sus funciones como autoridad de la entidad político-territorial, podrían tener a su cargo, funciones de coordinación de los Municipios del Distrito y además, de los otros Municipios y autoridades que actúan en el Area Metropolitana de Caracas (art. 11 de la Constitución). En tal sentido, la Ley Orgánica debería establecer las materias municipales que deberían ser aprobadas en común para los dos Municipios, por la Asamblea del Distrito: por ejemplo, Plan de Desarrollo Urbano, Ordenanzas impositivas, etc.

En cuanto al régimen político-territorial en el Distrito Federal, en el mismo debería estructurarse un régimen local de los Municipios y de las Parroquias. El régimen Municipal debería conducir a establecer dos Municipios autónomos: uno en el Departamento Libertador y otro en el Departamento Vargas. Cada Municipio estaría gobernado por: un Alcalde, electo por votación directa en cada uno de los Municipios; y un Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, e integrado por un número de miembros igual al número de Parroquias del Municipio, electos uninominalmente por cada Parroquia.

En este esquema, debe establecerse una clara diferencia entre las funciones ejecutivas y administrativas municipales, a cargo de los Alcaldes, y las funciones legislativas, deliberantes y de control a cargo de los Concejos Municipales.

En cuanto al régimen parroquial del Distrito, cada Municipio se dividiría en un número par de parroquias, las cuales se deben establecer como entidades locales, de gestión y participación. Cada parroquia, con competencia de gestión municipal, estaría administrada por un Consejo Parroquial, integrado por el Concejal (del Concejo Municipal del Municipio) electo uninominalmente en la Parroquia, quien lo presidirá como Alcalde; y por dos o cuatro miembros más, según la población o magnitud de la Parroquia, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos constituidas en la Parroquia.

B. *La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el Área Metropolitana*

En segundo lugar, el Área Metropolitana de Caracas, es decir, la Zona Urbana del Gran Valle del Avila, como toda área metropolitana, requiere de un régimen único, tanto de gobierno (político) como de administración, que comprenda toda el área y que sustituya la fragmentación político-administrativa actual. Un nuevo gobierno metropolitano para el área, permitiría ante todo, la prestación más eficiente de los servicios públicos de ámbito metropolitano, por unidades metropolitanas. Esto resulta indispensable para servicios públicos como los de transporte, educación, salubridad, asistencia social y para actividades públicas como la regulación y planificación urbanística, que requieren, además, una coordinación con los servicios que prestan las entidades nacionales.

Ahora bien, para formar un gobierno metropolitano como hemos planteado, resulta necesaria la reestructuración completa de los gobiernos locales existentes en un Área Metropolitana. En cuanto al Distrito Federal, como se ha dicho anteriormente, y en cuanto al Distrito Sucre del Estado Miranda, dentro de las líneas de reforma también planteadas en este estudio. Todas esas nuevas entidades municipales nuevas darían origen a una fórmula del gobierno metropolitano a dos niveles, que combine la metropolitanización con la participación política. Conforme a esta fórmula de gobierno a dos niveles, los gobiernos municipales en pequeñas áreas territoriales permanecen, y se crea, además, un nuevo gobierno metropolitano, como nuevo escalón a nivel de toda el área metropolitana. Si se quiere, se trata de una especie de Federación de Municipios en la cual se produce una división de funciones, entre los aspectos que pertenecen a un régimen estrictamente local, para las pequeñas colectividades locales, con competencia en los aspectos esencialmente locales, y luego los que pertenecen al nuevo nivel de gobierno metropolitano, con competencias metropolitanas. Esta fórmula del gobierno a dos niveles, es la que permite conciliar, la metropolitanización con la representatividad y participación política, es decir, con la descentralización política que es la otra base de la reforma, que queremos plantear.

C. *La descentralización política del régimen de Caracas*

Pero, paralelamente tenemos que establecer un sistema de descentralización política en la ciudad. Ello plantea la necesidad de hacer más representativos los poderes o niveles locales o municipales. En esta forma, a medida que se asciende o concentra como resultado de la metropolita-

nización, debe descenderse en materia de poder político, local y municipal, si es que se quiere que el Municipio sea, conforme lo define el artículo 25 de la Constitución, la unidad política, primaria y autónoma, dentro de la organización nacional. Si realmente debe ser esa unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional, se tiene que descender el Municipio para acercarlo a la comunidad, para lo cual hemos planteado, por supuesto, la reforma del régimen previsto en la Ley Orgánica de 1978, la cual no reformó realmente el régimen local, sino que consolidó el viciado régimen anterior, centralizando aún más el proceso local.

Para concebir una fórmula tendiente a lograr la descentralización política en el Area Metropolitana de Caracas, es necesario conciliar, precisamente, la metropolización con la descentralización política, mediante la creación de muchas entidades locales en las áreas, para los asuntos estrictamente locales. Debe desarrollarse así, un proceso paralelo de centralización metropolitana y de descentralización política local. Para ello resulta necesario delimitar las competencias correspondientes a los dos niveles, de manera de llevar al ámbito metropolitano las competencias necesariamente metropolitanas, como abastecimiento de agua, electricidad, alcantarillado, transporte, planificación urbana, policía; y llevar al nivel local múltiple, constituido muy cerca de las comunidades, las competencias de control administrativo y de mantenimiento.

Imaginémosnos, por ejemplo, como una fórmula de reordenación municipal del Area Metropolitana de Caracas, la creación de un gobierno y administración para toda la gran Area Metropolitana de Caracas, con un Alcalde electo como autoridad ejecutiva y un gran Concejo Municipal Metropolitano, e integrada por Municipios equivalentes a los Departamentos del Distrito Federal y a los Distritos del Estado Miranda, por supuesto, con Alcaldes electos y Concejos con muy pocos concejales para ocuparse de los asuntos estrictamente locales y promover así, no solo el autogobierno sino la participación política.

Por ello, además, sería necesario, llevar aún más hacia abajo el proceso político local, hacia las vecindades o comunidades, estableciendo Juntas Parroquiales con atribuciones propias del ámbito comunal, vecinal o parroquial, presididas por el concejal, del Concejo Municipal, electo uninominalmente en la Parroquia e integrado además, por dirigentes de las Asociaciones de Vecinos. En esta forma, estas Juntas Parroquiales serían reales mecanismos de participación y las Asociaciones de Vecinos dejarían de ser sólo instrumentos de presión. Lamentablemente, el movimiento vecinal ha sido distorsionado y se lo ha utilizado

como instrumento político, manipulado para presionar. No olvidemos que es muy fácil presionar, para que, por ejemplo, un Concejo tome una decisión de la cual sólo responde a ese Concejo. Al contrario, démosle responsabilidad a las Juntas de Vecinos, pues es claro que sólo se puede participar teniendo responsabilidad. Para ello, hemos propuesto que los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos, sean en un número de 2 o 4, miembros natos de las Juntas Parroquiales, de manera que las decisiones que tomen sean de su responsabilidad, así como de la responsabilidad personal de quien las tome. Con responsabilidad habría participación y no simplemente presión, que es lo que estamos viendo en buena parte del movimiento vecinal de la capital.

**XI**

**APENDICE INFORMATIVO SOBRE  
EL REGIMEN MUNICIPAL**



De acuerdo a la Constitución de 1961, como hemos dicho, el territorio nacional se divide en 20 Estados, un Distrito Federal, dos Territorios Federales, y las Dependencias Federales. Por otra parte, la tradición territorial, los Estados se dividen en Distritos y los Distritos en Municipios. La autonomía municipal, por el régimen transitorio que estableció la Constitución de 1961, en la Disposición Transitoria Primera, hasta 1978, y que ese año prorrogó la Ley Orgánica de Régimen Municipal para el período 1979-1984, se encuentra a nivel de los Distritos y no de los Municipios. Por tanto, en 1984, aún existen Distritos Autónomos (Municipalidades) en los 20 Estados y los "Municipios" son sólo demarcaciones administrativas de los Distritos. En el Distrito Federal hay un Municipio e igual sucede en los Territorios Federales.

Por tanto, de acuerdo a las cifras de 1981, oportunidad del último Censo de Población, en el territorio nacional había 191 Municipalidades o Distritos Autónomos, y ellas estaban divididas en 714 Municipios (no autónomos). En 1984, en cambio, como se puede observar de la información sobre la División Política Territorial que se publica en la XII Parte, había 202 Distritos y 724 Municipios.

Teniendo en cuenta esta realidad territorial transitoria, a continuación se presentan algunos datos informativos relativos a las Finanzas, la Población y el personal municipal en Venezuela para 1981.\*

### 1. *Algunos datos sobre las finanzas municipales*

A continuación se presentan algunos datos sobre las finanzas Municipales en Venezuela para 1981, los cuales se han elaborado tomando como base la información contenida en el *Informe anual del Banco Central de Venezuela*, correspondiente a dicho año.

1) El total de los ingresos municipales en 1981 ascendió a la cantidad de 5.095 millones de Bolívares, cifra que representó el 5,37 por ciento de los Ingresos del Gobierno Central, que para ese año ascendie-

---

\* Para la elaboración de estos datos hemos contado con la colaboración de la licenciada Alicia Maura, egresada de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central de Venezuela.

ron a la cantidad de 94.848 millones de bolívares. Esta cifra se componía de 71.450 millones de bolívares provenientes de los hidrocarburos y el hierro y 23.398 millones de bolívares, como ingresos no petroleros ni mineros. En relación a esta última cifra, los ingresos municipales representaban el 21,77 por ciento.

2) La composición de los Ingresos Municipales deriva de los provenientes de Impuestos Municipales y del Situado Municipal. En las Municipalidades de los Distritos de los Estados, la composición básica era de un 42 por ciento de Impuestos Municipales y un 30 por ciento del Situado Municipal. En cambio, en el Distrito Federal, como éste a la vez que una Municipalidad es una entidad federal que participa directamente del Situado Constitucional, la composición básica de sus ingresos se distribuyó así: 43 por ciento del Situado Constitucional y el 41 por ciento de los Impuestos Municipales.

3) El 81,18 por ciento del total de los Ingresos Municipales es producto de las Municipalidades de seis Estados y del Distrito Federal: los dos de la Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda) que acumulan el 57 por ciento del total de los Ingresos Municipales; tres de mayor desarrollo y población (Estados Zulia, Carabobo, Anzoátegui y Lara); y el de mayor concentración de la industria básica (Estado Bolívar).

4) A la vez, debe destacarse que la mayor proporción de Ingresos Municipales, en las seis entidades federales antes indicadas, corresponden a los Distritos Autónomos (Municipalidades) correspondientes a las ciudades capitales de dichos Estados. Por ejemplo, el Estado Miranda está formado por 12 Distritos, cuyo Distrito Sucre, situado en la Capital de la República (Caracas) genera el 74,4 por ciento del total de Ingresos Municipales del Estado. En dicho Distrito Sucre, la composición de los Ingresos Municipales varía, en porcentaje, del patrón general mencionado: el 39,3 por ciento de impuesto de patentes de Industria y Comercio; el 26 por ciento de impuesto a la propiedad inmobiliaria; y el 8 por ciento del Situado Municipal.

En el Estado Zulia, de los 12 Distritos que lo forman, el Distrito Maracaibo (donde está situada la Capital del Estado) genera el 59 por ciento del total de ingresos Municipales del Estado. La composición del Ingreso Municipal de dicho Distrito es como sigue: el 32,3 por ciento por impuesto de patente de industria y comercio; el 17,4 por ciento por concepto de impuesto a la propiedad inmobiliaria; y el 11,4 por ciento por concepto de Situado Municipal.

En el Estado Carabobo, formado por seis Distritos, el Distrito Capital (Distrito Valencia) genera el 78,4 por ciento del total de ingresos Municipales del Estado. La composición de este ingreso del Distrito es como sigue: el 50 por ciento por impuesto de patente de industria y comercio; el 13,1 por ciento por impuesto sobre la propiedad inmobiliaria; y el 8 por ciento por concepto de Situado Municipal.

5) La composición de los Ingresos Municipales, por supuesto, varía radicalmente si se analiza la situación de las Municipalidades de los Distritos Capitales de los Estados con menores ingresos municipales del país, y que son los Estados llaneros: Cojedes, Apure y Guárico. En cuanto al Estado Cojedes, tiene siete Distritos, y el Distrito Capital (San Carlos) genera el 83 por ciento del total de ingresos del Estado. La composición de ese ingreso es, por supuesto, distinta: 23 por ciento por concepto de ingresos derivados de "venta de activos fijos" (inmuebles); 20 por ciento por Situado Municipal; y 18 por ciento por impuesto de patente de industria y comercio.

En el Estado Apure, de los seis Distritos que lo componen, el Distrito Capital (San Fernando) genera el 50 por ciento de los ingresos municipales del Estado. El principal ingreso del Distrito es por concepto de Situado Municipal (45%), seguido por el impuesto de patente de industria y comercio (18%); y del impuesto a la propiedad inmobiliaria (8%).

2. *Algunos datos sobre la población municipal (Censo 1981)*

De acuerdo a las cifras publicadas por la Oficina Central de Estadísticas e Informática (véase *El Universal*, Caracas, 2-2-82, pág. 2-28), el último boletín del XI *Censo Nacional de Población y Vivienda* de 1981, dio los siguientes resultados, discriminados por Entidades Federales, Distritos y Departamentos:

DISTRITO FEDERAL	2.074.203	Distrito Independencia	13.371
Departamento Libertador	1.817.002	Distrito Libertad	7.122
Departamento Vargas	257.201	Distrito Miranda	20.132
		Distrito Monagas	10.174
ANZOATEGUI	689.555	Distrito Peñalver	21.111
Distrito Anaco	44.445	Distrito Simón Rodríguez	87.706
Distrito Aragua	29.808	Distrito Sotillo	153.870
Distrito Bolívar	186.839		
Distrito Bruzual	36.619	APURE	196.808
Distrito Cajigal	8.797	Distrito Achaguas	25.887
Distrito Freites	34.918	Distrito Muñoz	12.774
Distrito Guanipa	34.643	Distrito Páez	35.912

Distrito Pedro Camejo	11.828	FALCON	507.899
Distrito San Fernando	99.799	Distrito Acosta	36.882
Distrito Rómulo Gallegos	10.068	Distrito Bolívar	16.444
<b>ARAGUA</b>	<b>854.121</b>	Distrito Buchivacoa	26.972
Distrito Girardot	379.139	Distrito Carirubana	125.816
Distrito Mariño	136.882	Distrito Colina	17.618
Distrito Ricaurte	158.534	Distrito Democracia	9.486
Distrito San Casimiro	14.509	Distrito Falcón	44.470
Distrito San Sebastián	10.387	Distrito Federación	36.486
Distrito Sucre	65.792	Distrito Mauroa	14.227
Distrito Urdaneta	15.350	Distrito Miranda	111.231
Distrito Zamora	73.528	Distrito Petit	11.837
<b>BARINAS</b>	<b>318.401</b>	Distrito Silva	24.735
Distrito Arismendi	6.264	Distrito Zamora	31.695
Distrito Alberto Arvelo T.	19.712	<b>GUARICO</b>	<b>371.423</b>
Distrito Barinas	130.578	Distrito Infante	81.229
Distrito Bolívar	25.895	Distrito Mellado	12.267
Distrito Ezequiel Zamora	38.646	Distrito Miranda	91.109
Distrito Obispos	19.938	Distrito Monagas	50.202
Distrito Pedraza	51.329	Distrito Ribas	22.505
Distrito Sosa	7.379	Distrito Roscio	70.871
<b>BOLIVAR</b>	<b>666.362</b>	Distrito Zaraza	43.240
Distrito Caroní	320.419	<b>LARA</b>	<b>1.047.633</b>
Distrito Cedeño	41.746	Distrito Andrés E. Blanco	28.378
Distrito Heres	200.499	Distrito Crespo	32.348
Distrito Piar	64.082	Distrito Iribarren	575.301
Distrito Roscio	34.211	Distrito Jiménez	59.261
Distrito Sucre	5.405	Distrito Morán	85.404
<b>CARABOBO</b>	<b>1.019.042</b>	Distrito Palavecino	64.953
Distrito Bejuma	25.681	Distrito Torres	160.166
Distrito Carlos Arvelo	67.032	Distrito Urdaneta	41.822
Distrito Guacara	144.739	<b>MERIDA</b>	<b>463.880</b>
Distrito Montalbán	26.149	Distrito Alberto Adriani	56.046
Distrito Puerto Cabello	153.765	Distrito Andrés Bello	33.372
Distrito Valencia	601.676	Distrito A. Pinto Salinas	21.782
<b>COJEDES</b>	<b>135.579</b>	Distrito Arzob. Chacón	20.883
Distrito Anzoátegui	8.183	Distrito Campo Elías	23.655
Distrito Falcón	31.973	Distrito Justo Briceño	35.652
Distrito Girardot	5.933	Distrito Libertador	158.958
Distrito Pao	9.089	Distrito Miranda	26.976
Distrito Ricaurte	5.367	Distrito Rangel	18.244
Distrito San Carlos	55.548	Distrito Rivas Dávila	17.919
Distrito Tinaco	19.491	Distrito Sucre	11.318
		Distrito Tovar	39.075

MIRANDA	1.380.430	SUCRE	568.020
Distrito Acevedo	28.158	Distrito Andrés E. Blanco	22.062
Distrito Brion	29.716	Distrito Andrés Mata	13.546
Distrito Cristóbal Rojas	42.871	Distrito Arismendi	36.421
Distrito Guaicaipuro	187.472	Distrito Benítez	27.448
Distrito Independencia	36.273	Distrito Bermúdez	84.822
Distrito Lander	66.568	Distrito Bolívar	10.041
Distrito Páez	39.008	Distrito Cajigal	20.450
Distrito Paz Castillo	25.093	Distrito Libertador	10.331
Distrito Plaza	105.931	Distrito Mariño	7.419
Distrito Sucre	743.545	Distrito Mejía	12.017
Distrito Urdaneta	29.577	Distrito Montes	42.423
Distrito Zamora	46.218	Distrito Ribero	38.698
		Distrito Sucre	219.191
		Distrito Valdez	23.151
MONAGAS	390.083	TACHIRA	678.660
Distrito Acosta	15.469	Distrito Ayacucho	36.684
Distrito Bolívar	43.530	Distrito Bolívar	32.670
Distrito Caripe	25.896	Distrito Capacho	28.471
Distrito Cedeño	22.821	Distrito Cárdenas	89.256
Distrito Maturín	223.897	Distrito Córdoba	11.961
Distrito Piar	26.627	Distrito García de Hevia	25.166
Distrito Sotillo	31.843	Distrito Jáuregui	54.816
		Distrito Junín	45.675
NUEVA ESPARTA	196.911	Distrito Libertador	36.186
Distrito Arismendi	24.878	Distrito Lobatera	9.189
Distrito Díaz	17.751	Distrito Michelena	13.061
Distrito Gómez	17.796	Distrito Panamericano	37.331
Distrito Maneiro	13.892	Distrito Pedro M. Ureña	18.193
Distrito Marcano	16.254	Distrito San Cristóbal	212.561
Distrito Mariño	75.127	Distrito Sucre	8.963
Distrito P. de Macanao	11.478	Distrito Uribante	18.467
Distrito Tubores	14.044		
Distrito Villalba	5.691	TRUJILLO	501.178
(Isla de Coche)	5.691	Distrito Boconó	99.537
PORTUGUESA	433.472	Distrito Carache	49.526
Distrito Araure	81.900	Distrito Escuque	22.992
Distrito Vicente de Unda	13.755	Distrito Rafael Rangel	69.486
Distrito Esteller	26.575	Distrito Trujillo	92.594
Distrito Guanare	106.587	Distrito Urdaneta	30.024
Distrito Guanarito	14.034	Distrito Valera	137.019
Distrito Ospino	23.607		
Distrito Páez	97.264	YARACUAY	313.073
Distrito Sucre	22.751	Distrito Bolívar	20.457
Distrito Turén	46.999	Distrito Bruzual	39.624

## REGIMEN MUNICIPAL

Distrito Nirgua	31.800	Distrito Sucre	31.586
Distrito San Felipe	130.396	Distrito Urdaneta	30.026
Distrito Sucre	26.607	Distrito Catatumbo	22.647
Distrito Urachiche	18.782		
Distrito Yaritagua	45.407	T. F. AMAZONAS	45.600
ZULIA	1.680.890	Dpto. Atabapo	3.978
Distrito Baralt	28.096	Dpto. Atures	39.310
Distrito Bolívar	181.925	Dpto. Casiquiare	1.222
Distrito Colón	56.943	Dpto. Río Negro	1.090
Distrito Lagunillas	134.592	T. F. DELTA AMACURO	69.257
Distrito Mara	57.981	Dpto. Antonio Díaz	921
Distrito Maracaibo	955.950	Dpto. Pedernales	3.142
Distrito Miranda	42.148	Dpto. Tucupita	65.194
Distrito Perijá	95.192	VENEZUELA	14.602.480
Distrito Páez	43.804		

Teniendo en cuenta que el territorio nacional estaba dividido para esa fecha en 191 Distritos (Municipalidades), y en 714 Municipios (no autónomos), ellos se distribuyen en la forma siguiente, según la población.

*Distritos Autónomos (Municipalidades)* Total: 191

Mayores de	1.000.000	habitantes	1
De 500.000 a	1.000.000	habitantes	4
De 100.000 a	500.000	habitantes	24
De 50.000 a	100.000	habitantes	28
De 25.000 a	50.000	habitantes	63
De 12.000 a	25.000	habitantes	45
De 5.000 a	12.000	habitantes	24

*Municipios (no autónomos)* Total: 714

Mayores de	500.000	habitantes	—
De 250.000 a	500.000	habitantes	5
De 100.000 a	250.000	habitantes	16
De 50.000 a	100.000	habitantes	38
De 25.000 a	50.000	habitantes	70
De 12.000 a	25.000	habitantes	93
De 5.000 a	12.000	habitantes	238
De 1.000 a	5.000	habitantes	251
Menos de	1.000	habitantes	1

En cuanto a las Municipalidades ubicadas en los Distritos Autónomos, las cifras de población de 1981 muestran lo siguiente: de los 191 Distritos, 69, es decir, el 36,12 por ciento tenían menos de 25.000 habitantes; y 132, es decir, el 69,10 por ciento tenían menos de 50.000 habitantes. Al contrario, de los 191 Distritos, solo 26, es decir, el 13,61 por ciento tenían más de 100.000 habitantes y 54, es decir, el 28,27 por ciento tenían más de 50.000 habitantes.

En todo caso, es de destacar que de todos los 191 Distritos, sólo 6 de ellos (Distrito Valencia del Estado Carabobo; Distrito Maracaibo del Estado Zulia; Distrito Sucre del Estado Miranda; Distrito Iribarren del Estado Lara; Distrito Girardot del Estado Aragua; y Distrito Caroní del Estado Bolívar) más el Departamento Libertador del Distrito Federal, reúnen cerca del 40 por ciento del total de la población del país.

### 3. *Algunos datos sobre los empleados municipales*

De acuerdo a los resultados de la 3ª Encuesta sobre Gobierno y Administración Municipal (1979) realizada por la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, en 1979, excluyendo la Municipalidad del Distrito Federal, había en todos los Distritos (Municipalidades) del país 9.319 empleados municipales y 14.527 obreros al servicio de las mismas.

**XII**  
**DIVISION POLITICO-TERRITORIAL**  
**DE VENEZUELA\***

\* Tomado de la información suministrada por la División de Estadísticas del Consejo Supremo Electoral, Caracas, 31 de enero de 1984.



RESUMEN GENERAL (Enero 1984)

*ENTIDADES FEDERALES*

Estados	20
Distrito Federal	1
Territorios Federales	2
Dependencias Federales	—

<i>ESTADOS</i>	<i>Distritos</i>	<i>Municipios*</i>
Estado Anzoátegui	14	48
Estado Apure	6	25
Estado Aragua	8	25
Estado Barinas	9	37
Estado Bolívar	7	23
Estado Carabobo	9	36
Estado Cojedes	7	14
Estado Falcón	13	67
Estado Guárico	7	32
Estado Lara	8	41
Estado Mérida	12	54
Estado Miranda	15	37
Estado Monagas	10	20
Estado Nueva Esparta	9	21
Estado Portuguesa	12	30
Estado Sucre	14	56
Estado Táchira	16	44
Estado Trujillo	7	50
Estado Yaracuy	7	18
Estado Zulia	12	46
Total Distritos	202	
Total Municipios*		724

*DISTRITO FEDERAL*

<i>Departamentos</i>	<i>Parroquias</i>
2	25

*TERRITORIOS FEDERALES*

—Territorio Federal Amazonas	4
—Territorio Federal Amacuro	3

\* No autónomos.

## ESTADO ANZOATEGUI, Capital Barcelona

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ANACO</b>	<i>Anaco</i>	<b>DISTRITO LIBERTAD</b>	<i>San Mateo</i>
M — Guevara y Lira	Anaco	M — Carito	El Carito
M — San Joaquín	San Joaquín	M — San Mateo	San Mateo
		M — Santa Inés	Santa Inés
<b>DISTRITO ARAGUA</b>	<i>Aragua de Barcelona</i>	<b>DISTRITO MIRANDA</b>	<i>Pariaguán</i>
M — Aragua	Aragua de Barcelona	M — Atapirire	Atapirire
M — Cachipo	Cachipo	M — Boca del Pao	Boca de Pao
M — MacGregor	El Chaparro	M — El Pao	El Pao
M — Santa Ana	Santa Ana	M — Pariaguán	Pariaguán
<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<i>Barcelona</i>	<b>DISTRITO MONAGAS</b>	<i>Mapire</i>
M — El Carmen	(1)	M — Mapire	Mapire
M — San Cristóbal	(1)	M — Piar	Santa Cruz de Orinoco
M — Bergantín	Bergantín	M — San Diego de Cabrutica	San Diego de Cabrutica
M — Caigua	Caigua	M — Santa Clara	Santa Clara
M — El Pilar	El Pilar	M — Uverito	Uverito
M — Licenciado Urbaneja	El Morro de Barcelona	M — Zuata	Zuata
M — Naricual	Naricual		
<b>DISTRITO BRUZUAL</b>	<i>Clarines</i>	<b>DISTRITO PEÑALVER</b>	<i>Puerto Píritu</i>
M — Carvajal	Valle de Guanape	M — Boca de Uchire	Boca de Uchire
M — Clarines	Clarines	M — Federación	Puerto Píritu
M — Guanape	Guanape	M — Píritu	Píritu
M — Sabana de Uchire	Sabana de Uchire	M — San Miguel	San Miguel
		M — Sucre	El Hatillo
<b>DISTRITO CAJIGAL</b>	<i>Onoto</i>	<b>DISTRITO SIMON RODRIGUEZ</b>	<i>El Tigre</i>
M — Onoto	Onoto	M — El Tigre	El Tigre
M — San Pablo	San Pablo		
<b>DISTRITO FREITES</b>	<i>Cantaura</i>	<b>DISTRITO SOTILLO</b>	<i>Puerto La Cruz</i>
M — Cantaura	Cantaura	M — Guanta	Guanta
M — Libertador	Mundo Nuevo	M — Pozuelos	Pozuelos
M — Santa Rosa	Santa Rosa	M — Puerto La Cruz	Puerto La Cruz
M — Urica	Urica		
<b>DISTRITO INDEPENDENCIA</b>	<i>Soledad</i>	<b>DISTRITO GUANIPA</b>	<i>San José de Guanipa</i>
M — Mano	Carapa	M — Guanipa	San José de Guanipa
M — Soledad	Soledad		
		Total Estado Anzoátegui:	Distritos = 14 Municipios = 48

1. Barcelona, capital de estos municipios, está integrada por la parte urbana de los mismos.

ESTADO APURE, Capital San Fernando

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<i>DISTRITO ACHAGUAS</i>	<i>Achaguas</i>
M — Achaguas	Achaguas
M — Apurito	Apurito
M — El Yagual	El Yagual
M — Guachara	Guachara
M — Mucuritas	El Samán de Apure
M — Queseras del Medio	Guasimal
<i>DISTRITO MUÑOZ</i>	<i>Bruzual</i>
M — Bruzual	Bruzual
M — Mantecal	Mantecal
M — Quintero	Quintero
M — San Vicente	San Vicente
M — Rincón Hondo	La Estanca
<i>DISTRITO PAEZ</i>	<i>Guasualito</i>
M — Aramendi	Palmarito
M — El Amparo	El Amparo de Apure
M — Guasualito	Guasualito
M — San Camilo	El Nula
M — Urdaneta	La Victoria
<i>DISTRITO PEDRO CAMEJO</i>	<i>San Juan de Payara</i>
M — Codazzi	Puerto Páez
M — Cunaviche	Cunaviche
M — San Juan	San Juan de Payara
<i>DISTRITO ROMULO GALLEGOS</i>	<i>Elorza</i>
M — Elorza	Elorza
M — La Trinidad	La Trinidad de Orichuna
<i>DISTRITO SAN FERNANDO</i>	<i>San Fernando</i>
M — Biruaca	Biruaca
M — Peñalver	Arichuna
M — San Fernando	San Fernando
M — San Rafael	San Rafael de Atamaica

Total Estado Apure:  
 Distritos = 6  
 Municipios = 25

## ESTADO ARAGUA, Capital Maracay

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	
<i>DISTRITO GIRARDOT</i>	<i>Maracay</i>	
M — Crespo	(1)	
M — Páez	(1)	
M — Briceño Itagorri	El Limón	
M — Choróni	Choróni	
M — Ocumare de la Costa	Ocumare de la Costa	
<i>DISTRITO MARINO</i>	<i>Turmero</i>	
M — Palo Negro	Palo Negro	
M — Turmero	Turmero	
<i>DISTRITO RICAURTE</i>	<i>La Victoria</i>	
M — El Consejo	El Consejo	
M — La Victoria	La Victoria	
M — Las Tejerías	Las Tejerías	
M — San Mateo	San Mateo	
M — Tovar	Tovar	
<i>DISTRITO SAN CASIMIRO</i>	<i>San Casimiro</i>	
M — San Casimiro	San Casimiro	
M — Valle Morín	Valle Morín	
<i>DISTRITO SAN SEBASTIAN</i>	<i>San Sebastián</i>	
M — San Sebastián	San Sebastián	
<i>DISTRITO SUCRE</i>	<i>Cagua</i>	
M — Cagua	Cagua	
M — Santa Cruz	Santa Cruz	
<i>DISTRITO URDANETA</i>	<i>Barbacoas</i>	
M — Barbacoas	Barbacoas	
M — Camatagua	Camatagua	
M — Carmen de Cura	Carmen de Cura	
M — San Francisco de Cara	San Francisco de Cara	
M — Taguay	Taguay	
<i>DISTRITO ZAMORA</i>	<i>Villa de Cura</i>	
M — Magdalena	Magdalena	
M — San Francisco de Asís	San Francisco de Asís	
M — Villa de Cura	Villa de Cura	
		Total Estado Aragua:
		Distritos = 8
		Municipios = 25

1. Maracay, capital de estos municipios, está integrada por la parte urbana de los mismos

ESTADO BARINAS, Capital Barinas

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ARISMENDI</b>	<b>Arismendi</b>	<b>DISTRITO OBISPOS</b>	<b>Obispos</b>
M — Arismendi	Arismendi	M — Cruz Paredes	Barrancas
M — Guadarrama	Guadarrama	M — El Real	El Real
M — La Unión	La Unión	M — La Luz	La Luz
M — San Antonio	San Antonio	M — Obispos	Obispos
<b>DISTRITO BARINAS</b>	<b>Barinas</b>	<b>DISTRITO PEDRAZA</b>	<b>Ciudad Bolívar</b>
M — Alfredo Arvelo		M — Ciudad Bolívar	Ciudad Bolívar
Larriva	Quebrada Seca	M — Ignacio Briceño	Mamporal
M — Barinas*	Barinas	M — Páez	San Rafael de Canagua
M — San Silvestre	San Silvestre	M — Nicolás Pulido	Chameta
M — Santa Inés	Santa Inés	M — Ticoporo	Socopo
M — Santa Lucía	Santa Lucía		
M — Turunos	Turunos	<b>DISTRITO ROJAS</b>	<b>Libertad</b>
<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<b>Barinitas</b>	M — Dolores	Dolores
M — Altamira	Altamira	M — Libertad	Libertad
M — Barinitas	Barinitas	M — Palacio Fajardo	Mijagual
M — Calderas	Calderas	M — Santa Rosa	Santa Rosa
<b>DISTRITO EZEQUIEL ZAMORA</b>	<b>Santa Bárbara</b>	<b>DISTRITO SOSA</b>	<b>Ciudad de Nutrias</b>
M — Andrés Eloy Blanco	El Cantón	M — Ciudad de Nutrias	Ciudad de Nutrias
M — Santa Bárbara	Santa Bárbara	M — El Regalo	El Regalo
M — José Ignacio del Pumar*	Pedraza La Vieja	M — Puerto de Nutrias	Puerto de Nutrias
M — Ramón Ignacio Méndez*	Punta de Piedra	M — Santa Catalina	Santa Catalina
M — Pedro Briceño Méndez*	<b>Capitanejo</b>	<b>DISTRITO ARVELO TORREALBA</b>	<b>Sabaneta</b>
		M — Rodríguez	Veguita
		M — Domínguez	Sabaneta
		M — Sabaneta	

Total Estado Barinas:

Distritos = 9

Municipios = 37

\* Fueron creadas las parroquias: Catedral, El Carmen, Rómulo Betancourt y Corazón de Jesús. Adscritas al Municipio Barinas, G. O. Ex. 8-12-81.

## ESTADO BOLIVAR, Capital Ciudad Bolívar

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<i>DISTRITO CARONI</i>	<i>San Félix</i>	<i>DISTRITO PIAR</i>	<i>Upata</i>
M — San Félix	<i>de Guayana</i> San Félix de Guayana	M — Andrés Eloy Blanco	El Pao
<i>DISTRITO CEDEÑO</i>	<i>Caicara del</i> <i>Orinoco</i>	M — El Palmar	El Palmar
M — Ascención Farreras	Santa Rosalía	M — Pedro Cova	El Manteco
M — Caicara	Caicara del Orinoco	M — Upata	Upata
M — Las Bonitas	Las Bonitas	<i>DISTRITO ROSCIO</i>	<i>Guasipati</i>
M — La Urbana	La Urbana	M — El Callao	El Callao
<i>DISTRITO HERES</i>	<i>Ciudad Bolívar</i>	M — Guasipati	Guasipati
M — Barceloneta	La Paragua	M — Salón	El Miamo
M — Centurión	Ciudad Piar	<i>DISTRITO SUCRE</i>	<i>Maripa</i>
M — Ciudad Bolívar	Ciudad Bolívar	M — Aripao	Aripao
M — San Francisco	San Francisco de Paragua	M — Las Majadas	Las Majadas
		M — Maripa	Maripa
		M — Moitaco	Moitaco
		<i>DISTRITO SIFONTE</i> <sup>1</sup>	<i>Tumeremo</i>
		M — Dalla Costa	El Dorado
		M — Tumeremo	Tumeremo
		M — Urdaneta	Santa Elena de Uairén

Total Estado Bolívar:

Distritos: = 7

Municipios: = 23

1. *Gaceta Oficial*, 20-12-1982.

ESTADO CARABOBO, Capital Valencia

<i>Distritos y Municipios<sup>2</sup></i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios<sup>2</sup></i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO BEJUMA</b>	<i>Bejuma</i>	<b>DISTRITO VALENCIA</b>	<i>Valencia</i>
M — Bejuma	Bejuma	M — Candelaria	(1)
M — Canoabo	Canoabo	M — Catedral	(1)
M — Simón Bolívar	Chirgua	M — El Socorro	(1)
		M — Los Guayos	(1)
<b>DISTRITO</b>		M — Naguanagua	(1)
<b>CARLOS ARVELO</b>	<i>Güigüe</i>	M — San Blas	(1)
M — Belén	Belén	M — San Diego	(1)
M — Güigüe	Güigüe	M — San José	(1)
M — Tacarigua	Central Tacarigua	M — Santa Rosa	(1)
		M — Tocuyito	(1)
<b>DISTRITO GUACARA</b>	<i>Guacara</i>	M — Independencia	Campo de Carabobo
M — Guacara	Guacara	M — Negro Primero	Los Naranjos
		M — Miguel Peña	Valencia
<b>DISTRITO</b>		M — Urdaneta	Valencia
<b>MONTALBAN</b>	<i>Montalbán</i>	<b>DISTRITO</b>	
M — Miranda	Miranda	<b>DIEGO IBARRA</b>	<i>Mariara</i>
M — Montalbán	Montalbán	M — Diego Ibarra	Mariara
		M — Agua Caliente	Agua Caliente
<b>DISTRITO</b>		<b>DISTRITO</b>	
<b>PUERTO CABELLO<sup>2</sup></b>	<i>Puerto Cabello</i>	<b>JUAN JOSE MORA<sup>4</sup></b>	<i>Morón</i>
M — Fraternidad	(3)	M — Mora	Morón
M — Juan José Flores	(3)	M — Urama	Urama
M — Bartolomé Salón	(3)	<b>DISTRITO</b>	
M — Unión	(3)	<b>SAN JOAQUIN</b>	<i>San Joaquín</i>
M — Borburata	Borburata	M — San Joaquín	San Joaquín
M — Democracia	El Cambur		
M — Goaiagoza	Goaiagoza		
M — Patanemo	Patanemo		

Total Estado Carabobo:

Distritos = 9  
Municipios = 36

1. La ciudad de Valencia, está integrada por estos municipios urbanos.
2. Se denominan municipios urbanos y foráneos. *Gaceta Oficial* N° Extraordinario, 20-1-1983, aun cuando sin una discriminación precisa, que solo resulta si se analizan los límites que en la ley se establecen entre los Distritos.
3. La ciudad de Puerto Cabello, está integrada por estos municipios urbanos.
4. *Gaceta Oficial* N° 238, 13 de agosto de 1981.

## ESTADO COJEDES, Capital San Carlos

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<i>DISTRITO ANZOATEGUI</i>	<i>Cojedes</i>
M — Cojedes	Cojedes
M — Juan de Mata Suárez	Apartadero
<i>DISTRITO FALCON</i>	<i>Tinaquillo</i>
M — Tinaquillo	Tinaquillo
<i>DISTRITO GIRARDOT</i>	<i>El Baúl</i>
M — El Baúl	El Baúl
M — Sucre	Sucre
<i>DISTRITO PAO</i>	<i>El Pao</i>
M — Pao de San Juan Bautista	El Pao
<i>DISTRITO RICAURTE</i>	<i>Libertad</i>
M — El Amparo	El Amparo
M — Libertad	Libertad
<i>DISTRITO SAN CARLOS</i>	<i>San Carlos</i>
M — Juan Angel Bravo	La Sterra
M — Manrique	Manrique
M — Rómulo Gallegos	Las Vegas
M — San Carlos	San Carlos
<i>DISTRITO TINACO</i>	<i>Tinaco</i>
M — Lima Blanco	Macapo
M — Tinaco	Tinaco

Total Estado Cojedes:

Distritos = 7

Municipios = 14

ESTADO FALCON, Capital Coro

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ACOSTA</b>	<i>San Juan de los Cayos</i>	<b>DISTRITO DEMOCRACIA</b>	<i>Pedregal</i>
M — Agua Linda	Agua Linda	M — Agua Clara	Agua Clara
M — Capadare	Capadare	M — Avaria	Tupure
M — Jacura	Jacura	M — Bruzual	San Fernando de Bruzual
M — La Pastora	La Pastora	M — Pedregal	Pedregal
M — Libertador	San Lorenzo o el Mene	M — Piedra Grande	Piedra Grande
M — San Francisco	Mirimire	M — Purureche	Purureche
M — San Juan de los Cayos	San Juan de los Cayos	M — Urumaco	Urumaco
<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<i>San Luis</i>	<b>DISTRITO FALCON</b>	<i>Pueblo Nuevo</i>
M — Aragua	Aragua	M — Adicora	Adicora
M — Pecaya	Pecaya	M — Baraived	Baraived
M — San Luis	San Luis	M — Buena Vista	Buena Vista
M — Sucre	La Cruz de Taratara	M — Jadacaquiva	Jadacaquiva
<b>DISTRITO BUCHIVACOA</b>	<i>Capatárída</i>	M — Los Taques	Los Taques
M — Borojó	Borojó	M — Moruy	Moruy
M — Capatárída	Capatárída	M — Pueblo Nuevo	Pueblo Nuevo
M — Dabajuro	Dabajuro	<b>DISTRITO FEDERACION</b>	<i>Churuguara</i>
M — Seque	San José de Seque	M — Agua Larga	Agua Larga
M — Zazárída	Zazárída	M — Churuguara	Churuguara
M — Bariro	Bariro	M — Independencia	Tupi
<b>DISTRITO CARIRUBANA</b>	<i>Carirubana</i>	M — Maparari	Maparari
M — Carirubana	Carirubana	M — Unión	Santa Cruz de Bucaral
M — Punta Cardón	Punta Cardón	<b>DISTRITO MAUROA</b>	<i>Mene de Mauroa</i>
M — Punto Fijo	Punto Fijo	M — Casigua	Casigua
M — Santa Ana	Santa Ana	M — Mene de Mauroa	Mene de Mauroa
<b>DISTRITO COLINA</b>	<i>La Vela de Coro</i>	M — San Félix	San Félix
M — Acurigua	Acurigua	<b>DISTRITO MIRANDA</b>	<i>Coro</i>
M — Guaibacoa	Guaibacoa	M — San Antonio	(1)
M — La Vela	La Vela de Coro	M — San Gabriel	(1)
M — Macoruca	San Miguel	M — Santa Ana	(1)
		M — Guzmán	La Negrita
		Guillermo	Mitare
		M — Mitare	Mitare
		M — Sabaneta	Sabaneta

1. La ciudad de Coro está integrada por las partes urbanas de las capitales de estos Municipios.

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO PETIT</b>	<b>Cabure</b>	<b>DISTRITO ZAMORA</b>	<b>Puerto</b>
M — Cabure	Cabure		<i>Cumarebo</i>
M — Curimagua	Curimagua	M — La Ciénega	<b>La Ciénega</b>
M — Colina	Pueblo Nuevo de la Sierra	M — La Soledad	<b>La Soledad</b>
		M — Píritu	<b>Píritu</b>
<b>DISTRITO SILVA</b>	<b>Tucacas</b>	M — Pueblo	
M — Boca de Aroa	Boca de Aroa	Cumarebo	<b>Pueblo</b>
M — Chichiriviche	Chichiriviche		<b>Cumarebo</b>
M — Tocuyo de la Costa	Tocuyo de la Costa	M — Puerto	<b>Puerto</b>
M — Tucacas	Tucacas	Cumarebo	<b>Cumarebo</b>
M — Bolívar	Palmasola	M — Tocópero	<b>Tocópero</b>

Total Estado Falcón:

**Distritos = 13**

**Municipios = 67**

ESTADO GUARICO, Capital San Juan de Los Morros

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO INFANTE</b>	<i>Valle de la Pascua</i>	M — San José de Guaribe	San José de Guaribe
M — Cabruta	Cabruta	M — San Rafael de Orituco	San Rafael de Orituco
M — Chaguaramas	Chaguaramas	M — Soublette	Sabana de Orituco
M — Espino	Espino		
M — Las Mercedes	Las Mercedes		
M — Valle de la Pascua	Valle de la Pascua	<b>DISTRITO RIBAS</b>	<i>Tucupido</i>
M — Santa Rita de Manapire	Santa Rita	M — Tucupido	Tucupido
		M — San Rafael de Laya	San Rafael de Laya
<b>DISTRITO MELLADO</b>	<i>El Sombrero</i>		
M — El Sombrero	El Sombrero	<b>DISTRITO ROSCIO</b>	<i>San Juan de los Morros</i>
		M — Ortiz	Ortiz
<b>DISTRITO MIRANDA</b>	<i>Calabozo</i>	M — Parapara	Parapara
M — Calabozo	Calabozo	M — San Francisco de Tiznados	San Francisco de Tiznados
M — Camaguán	Camaguán	M — San José de Tiznados	San José de Tiznados
M — Cazorla	Cazorla	M — San Juan de Los Morros	San Juan de Los Morros
M — El Calvario	El Calvario		
M — El Rastro	El Rastro	<b>DISTRITO ZARAZA</b>	<i>Zaraza</i>
M — Guardatinajas	Guardatinajas	M — El Socorro	El Socorro
M — Guayabal	Guayabal	M — San José de Unare	San José de Unare
		M — Santa María de Ipire	Santa María de Ipire
<b>DISTRITO MONAGAS</b>	<i>Altagracia de Orituco</i>	M — Zaraza	Zaraza
M — Altagracia de Orituco	Altagracia de Orituco		
M — Lezama	Lezama		
M — Libertad de Orituco	Libertad de Orituco		
M — San Francisco de Macaira	San Francisco de Macaira		

Total Estado Guárico:

Distritos = 7

Municipios = 32

## ESTADO LARA, Capital Barquisimeto

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO CRESPO</b>	<i>Duaca</i>	<b>DISTRITO PALAVECINO</b>	<i>Cabudare</i>
M — Freitez	Duaca	M — Cabudare	Cabudare
M — José María Blanco	El Encal	M — José Gregorio Bastidas	Los Rastrojos
<b>DISTRITO IRIBARREN</b>	<i>Barquisimeto</i>	M — Simón Planas	Sarare
M — Catedral	(1)	M — Gustavo Vegas	La Miel
M — Concepción	(1)	M — León	Manzanita
M — Santa Rosa	(1)	M — Buria	
M — Unión	(1)	<b>DISTRITO TORRES</b>	<i>Carora</i>
M — Aguedo Felipe Alvarado	Bobare	M — Antonio Díaz	Curarigua
M — Buena Vista	Buena Vista	M — Camacaro	Río Tocuyo
M — Juárez	Río Claro	M — Castañeda	Atarigua
M — Juan de Villegas	Barquisimeto	M — Chiquinquirá	Aregue
<b>DISTRITO JIMENEZ</b>	<i>Quíbor</i>	M — Espinoza de Monteros	Arenales
M — Diego de Lozada	Cubiro	M — Lara	San Pedro
M — Juan Bautista Rodríguez	Quíbor	M — Manuel Morillo	El Empedrado
M — San Miguel	San Miguel	M — Montes de Oca	San Francisco
<b>DISTRITO MORAN</b>	<i>El Tocuyo</i>	M — Torres	Jabón
M — Anzoátegui	Anzoátegui	M — Trinidad Samuel	Carora
M — Bolívar	El Tocuyo	M — El Blanco	Quebrada Arriba
M — Guarico	Guarico	M — Montaña Verde	Palmarito
M — Humocaro Alto	Humocaro Alto	<b>DISTRITO URDANETA</b>	<i>Siquisique</i>
M — Humocaro Bajo	Humocaro Bajo	M — San Miguel	Aguada Grande
M — Morán	Barbacoas	M — Siquisique	Siquisique
M — Hilario Luna	Villanueva	M — Xaguas	Baragua
		<b>DISTRITO ANDRES</b>	
		<b>E. BLANCO</b>	<i>Sanare</i>
		M — Pío Tamayo	Sanare

Total Estado Lara:

Distritos = 8

Municipios = 41

1. La ciudad de Barquisimeto, está integrada por estos cuatro municipios urbanos.

## ESTADO MERIDA, Capital Mérida

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<i>DISTRITO</i>		M — Milla	(2)
<i>ALBERTO ADRIANI</i>	<i>El Vigía</i>	M — Sagrario	(2)
M — Alberto Adriani	El Vigía	M — Aricagua	Aricagua
M — Gabriel Picón	La Palmita	M — El Morro	El Morro
M — Héctor Amable		M — Juan Rodríguez	
Mora	Mucujepe	Suárez	La Punta
		M — Santos Marquina	Tabay
<i>DISTRITO</i>		<i>DISTRITO MIRANDA</i>	<i>Timotes</i>
<i>ANDRÉS BELLO</i>	<i>La Azulita</i>	M — Chachopo	Chachopo
M — Caracciolo Paira		M — Julio César Salas	Arapuey
Olmedo	Tucani	M — Palmira	Palmira
M — Eloy Paredes	Guayaboncs	M — Pueblo Llano	Pueblo Llano
M — Obispo Ramos		M — Timotes	Timotes
de Lora	Santa Elena		
	<b>de Arenales</b>	<i>DISTRITO RANGEL</i>	<i>Mucuchíes</i>
M — Zerpa	<b>La Azulita</b>	M — Las Piedras	Las Piedras
		M — Mucuchíes	Mucuchíes
<i>DISTRITO</i>		M — Mucurubá	Mucurubá
<i>ARZOBISPO CHACÓN</i>	<i>Libertad</i>	M — San Rafael	San Rafael
M — Libertad	Libertad	M — Santo Domingo	Santo Domingo
M — Mucuchacbí	Muuichachí		
M — Mucutuy	Mucutuy	<i>DISTRITO</i>	
M — Padre Noguera	Santa María	<i>RIVAS DAVILA</i>	<i>Bailadores</i>
	de Caparo	M — Bailadores	Bailadores
		M — Guaraque	Guaraque
<i>DISTRITO CAMPO ELIAS</i>	<i>Ejido</i>	M — Gerónimo	
M — Matriz	(1)	Maldonado	La Playa
M — Montalbán	(1)		
M — Acequias	Acequias	<i>DISTRITO SUCRE</i>	<i>Lagunillas</i>
M — Jají	Jají	M — Chiguará	Chiguará
M — La Mesa	La Mesa	M — Estanques	Estanques
M — Pueblo Nuevo	Pueblo Nuevo	M — Laguniñas	Laguniñas
M — San José	San José	M — San Juan	San Juan
<i>DISTRITO</i>		<i>DISTRITO TOVAR</i>	<i>Tovar</i>
<i>JUSTO BRICEÑO</i>	<i>Torondoy</i>	M — Tovar	Tovar
M — Independencia	Palmarito	M — Zea	Zea
M — Piñango	Piñango		
M — San Cristóbal	San Cristóbal	<i>DISTRITO</i>	<i>Santa Cruz</i>
M — Santa Apolonia	Santa Apolonia	<i>PINTO SALINAS</i>	<i>de Mora</i>
M — Torondoy	Torondoy	M — Mora	Santa Cruz
M — Tulio Febres			de Mora
Cordero	Nueva Bolivia	M — Mesa Bolívar	Mesa Bolívar
M — María Palacio			
Blanco	Las Virtudes		
<i>DISTRITO</i>	<i>LIBERTADOR Mérida</i>		
M — Arias	(2)		
M — Llano	(2)		

Total Estado Mérida:

Distrito\* = 12

Municipios — 54

La ciudad de Ejido, está integrada por las partes urbanas de las capitales de estos municipios.

La ciudad de Mérida está integrada por las partes urbanas de las capitales de estos municipios, a excepción del municipio Juan Rodríguez Suárez (La Punta) que se integra totalmente.

## ESTADO MIRANDA, Capital Los Teques

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ACEVEDO</b>	<i>Caucagua</i>	<b>DISTRITO PAZ CASTILLO</b>	<i>Santa Lucía</i>
M — Aragüita	Aragüita	M — Reyes Cueta	Santa Lucía
M — Arévalo		<b>DISTRITO PLAZA</b>	<i>Guarenas</i>
González	El Clavo	M — Guarenas	Guarenas
M — Capaya	Capaya	<b>DISTRITO SUCRE</b>	<i>Petare</i>
M — Caucagua	Caucagua	M — Baruta	Baruta
M — Panaquire	Panaquire	M — Chacao	Chacao
M — Ribas	Tapipa	M — Leoncio Martínez	Los Dos Caminos
<b>DISTRITO BRION</b>	<i>Higuerote</i>	M — El Hatillo	El Hatillo
M — Curiepe	Curiepe	M — Petare	Petare
M — Higuerote	Higuerote	<b>DISTRITO URDANETA</b>	<i>Cúa</i>
M — Tacarigua	Tacarigua de Mamporal	M — Cúa	Cúa
M — Buroz	Mamporal	<b>DISTRITO ZAMORA</b>	<i>Guatire</i>
<b>DISTRITO GUAICAIPURO</b>	<i>Los Teques</i>	M — Bolívar	Araira
M — Carrizal	Carrizal	M — Guatire	Guatire
M — Cecilio Acosta	San Diego	<b>DISTRITO CRISTOBAL ROJAS</b>	<i>Charallave</i>
M — Los Teques	Los Teques	M — Charallave	Charallave
M — Paracotos	Paracotos	<b>DISTRITO LOS SALIAS</b> <sup>1</sup>	<i>San Antonio de los Altos</i>
M — San Pedro	San Pedro	M — San Antonio	San Antonio de los Altos
M — Táchata	Táchata	<b>DISTRITO ANDRES BELLO</b> <sup>1</sup>	<i>San José de Barlovento</i>
<b>DISTRITO INDEPENDENCIA</b>	<i>Santa Teresa</i>	M — San José de Barlovento	San José de Barlovento <sup>2</sup>
M — Santa Teresa	Santa Teresa	<b>DISTRITO SIMON BOLIVAR</b> <sup>1</sup>	<i>San Francisco de Yare</i>
<b>DISTRITO LANDER</b>	<i>Ocumare del Tuy</i>	M — San Francisco de Yare	San Francisco de Yare
M — La Democracia	La Democracia		
M — Ocumare del Tuy	Ocumare del Tuy		
<b>DISTRITO PAEZ</b>	<i>Río Chico</i>		
M — El Guapo	El Guapo		
M — Río Chico	Río Chico		
M — Pedro Gual	Cúpira		
M — Laguna de Tacarigua	Tacarigua de la Laguna		

Total Estado Miranda:

Distritos = 15

Municipios = 37

1. *Gaceta Oficial*, 31 de marzo de 1938. Extraordinario.

2. Antes: San José de Río Chico.

## ESTADO MONAGAS, Capital Maturín

<i>Distritos y Municipios<sup>1</sup></i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ACOSTA</b>	<i>San Antonio</i>
M — San Antonio	San Antonio
M — San Francisco	El Rincón
<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<i>Caripito</i>
M — Colón	Caripito
<b>DISTRITO CARIPE</b>	<i>Caripe</i>
M — Caripe	Caripe
M — Miranda	Teresén
<b>DISTRITO CEDEÑO</b>	<i>Caicara</i>
M — Areo	Areo
M — Caicara	Caicara
M — San Félix	San Félix
<b>DISTRITO MATURIN</b>	<i>Maturin</i>
M — Aguasay	Aguasay
M — San Simón	Maturín
M — Santa Bárbara	Santa Bárbara
<b>DISTRITO PLAR</b>	<i>Aragua</i>
M — Aragua de Maturín	Aragua
M — Chaguaramal	Chaguaramal
M — Guanaguana	Guanaguana
<b>DISTRITO SOTILLO</b>	<i>Barrancas</i>
M — Barrancas	Barrancas
M — Uraoa	Uraoa
<b>DISTRITO PUNCERES</b>	<i>Quiriquire</i>
M — Punceres	Quiriquire
<b>DISTRITO EZEQUIEL ZAMORA</b>	<i>Punta de Mata</i>
M — Ezequiel Zamora <sup>1</sup>	Punta de Mata
<b>DISTRITO LIBERTADOR</b>	<i>Temblador</i>
M — Libertador	Temblador
M — Tabasca	Tabasca

Total Estado Monagas:

Distritos = 10

Municipios = 20

1. Se denominan municipios autónomos y municipios foráneos. *Gaceta Oficial*, Extraordinaria, 18 de agosto de 1983.

## ESTADO NUEVA ESPARTA, Capital La Asunción

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ARISMENDI</b>	<i>La Asunción</i>	<b>DISTRITO MARIÑO</b>	<i>Porlamar</i>
M — Antolín del Campo	La Plaza (Paraguachi)	M — García	El Valle del Espíritu Santo
M — Luisa Cáceres	La Asunción	M — Luis Gómez	<b>Porlamar</b>
<b>DISTRITO DIAZ</b>	<i>San Juan Bautista</i>	<b>DISTRITO PENINSULA DE MACANAO</b>	<i>Boca del Río</i>
M — Látez	San Juan Bautista	M — Bartolomé Ferrer	Boca del Río
M — Zabala	La Guardia	M — San Francisco	Boca del Pozo
<b>DISTRITO GOMEZ</b>	<i>Santa Ana Tacarigua</i>	<b>DISTRITO VILLALBA</b> ( <i>Isla de Coche</i> )	<i>San Pedro de Coche</i>
M — Guevara	Santa Ana	M — Andrés Eloy Blanco	San Pedro de Coche
M — Mata	Pedro González	M — Vicente Fuentes	Güinima
M — Matasiete	Altagracia	<b>DISTRITO TUBORES</b>	<i>Punta de Piedras</i>
M — Sucre	Maco Arriba	M — María Guevara	Punta de Piedras
M — Simón Bolívar	<i>Pampatar</i>	M — Los Barales	El Guamache
<b>DISTRITO MANEIRO</b>	El Pilar (Los Robles)		
M — Aguirre	Pampatar		
M — Silva	<i>Juangriego</i>		
<b>DISTRITO MARCANO</b>	Los Millanes		
M — Adrián	Juangriego		
M — Figueroa			

Total Estado Nueva Esparta:

Distritos = 9

Municipios = 21

ESTADO PORTUGUESA, Capital Guanare

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ARAURE</b>	<i>Araure</i>	<b>DISTRITO SUCRE</b>	<i>Biscucuy</i>
M — Araure <sup>1</sup>	Araure	M — Biscucuy	Biscucuy
M — 23 de Enero <sup>1</sup>	Araure	M — Concepción	Concepción
M — Negro Primero <sup>1</sup>	Río Acarigua	M — San Rafael de Palo Alzado	San Rafael
<b>DISTRITO ESTELLER</b>	<i>Píritu</i>	<b>DISTRITO TUREN</b>	<i>Villa Bruzual</i>
M — Píritu	Píritu	M — Canelones	La Misión
<b>DISTRITO GUANARE</b>	<i>Guanare</i>	M — Santa Cruz	Santa Cruz
M — Córdova	Córdova	M — Villa Bruzual	Villa Bruzual
M — Guanare	Guanare	M — San Isidro Labrador	Colonia Turén
M — Papelón	Papelón	<b>DISTRITO MONSEÑOR DE UNDA<sup>1</sup></b>	<i>Paraiso de Chabasquén</i>
M — San Genaro de Boconoito	Boconoito	M — Paraiso	Paraiso de Chabasquén
M — San Juan de Guanaguanare	Mesa Cavaca	<b>DISTRITO SIMON BOLIVAR<sup>1</sup></b>	<i>Agua Blanca</i>
M — Antolín Tovar Aquino <sup>1</sup>	San Nicolás	M — Agua Blanca	Agua Blanca
<b>DISTRITO GUANARITO</b>	<i>Guanarito</i>	<b>DISTRITO FRANCISCO DE MIRANDA<sup>1</sup></b>	<i>San Rafael de Onoto</i>
M — Guanarito	Guanarito	M — San Rafael de Onoto	San Rafael de Onoto
M — La Trinidad o La Capilla	La Trinidad o La Capilla	<b>DISTRITO SIMON RODRIGUEZ<sup>1</sup></b>	<i>Santa Rosalía Florida</i>
<b>DISTRITO OSPINO</b>	<i>Ospino</i>	M — Santa Rosalía Florida	Santa Rosalía Florida
M — Aparición	Aparición	M — Nueva Florida	Florida
M — Ospino	Ospino		
<b>DISTRITO PAEZ</b>	<i>Acarigua</i>		
M — Acarigua	Acarigua		
M — Payara	Payara		
M — Pimpinela	Pimpinela		
M — Goajira <sup>1</sup>	Goajira		

Total Estado Portuguesa:

Distritos = 12

Municipios = 30

1. *Gaceta Oficial*. Extraordinario, 16 de febrero de 1983.

## ESTADO SUCRE, Capital Cumaná

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO ARISMENDI</b>	<i>Río Caribe</i>	M --- Cocoyar	Las Piedras
M --- Río Caribe	Río Caribe	M --- Cumanacoa	Cumanacoa
M --- San Juan	San Juan de las Galdonas	M --- San Fernando	Villarroel o Quebrada Seca
M --- Puerto Santo	Puerto Santo	M --- San Lorenzo	San Lorenzo
M --- El Morro de Puerto Santo	El Morro de Puerto Santo	<b>DISTRITO RIBERO</b>	<i>Cariaco</i>
M --- Sucre	San Juan de Unare	M --- Cariaco	Cariaco
<b>DISTRITO BENITEZ</b>	<i>El Pilar</i>	M --- Catuaro	Catuaro
M --- El Pilar	El Pilar	M --- Rendón	Villa Frontado
M --- El Rincón	El Rincón	M --- Santa Cruz	Santa Cruz
M --- Guaraúnos	Guaraúnos	M --- Santa María	Santa María
M --- Tunapuícito	Tunapuícito	<b>DISTRITO SUCRE</b>	<i>Cumaná</i>
M --- Unión	Guariquén	M --- Altagracia	Cumaná
M --- General Francisco A. Vásquez	Los Arroyos	M --- Ayacucho	Cumaná
<b>DISTRITO BERMUDEZ</b>	<i>Carúpano</i>	M --- Santa Inés	Cumaná
M --- Santa Catalina	(1)	M --- Valentín Valiente	Cumaná
M --- Santa Rosa	(1)	M --- Manicuare	Manicuare
M --- Santa Teresa	(1)	M --- San Juan	Las Vegas
M --- Bolívar	Playa Grande	M --- Santa Fe	Los Altos
M --- Macarapana	Macarapana	M --- Araya <sup>1</sup>	Araya
<b>DISTRITO CAJIGAL</b>	<i>Yaguaraparo</i>	M --- Raúl Leoni <sup>1</sup>	Puerto Santa Fe
M --- El Paujil	El Paujil	<b>DISTRITO VALDES</b>	<i>Güiria</i>
M --- Libertad	Río Seco	M --- Cristóbal Colón	Macuro
M --- Yaguaraparo	Yaguaraparo	M --- Güiria	Güiria
<b>DISTRITO MARIÑO</b>	<i>Irapa</i>	M --- Punta de Piedra	Yoco
M --- Campo Claro	Campo Claro	M --- Bideau	Río Salado
M --- Irapa	Irapa	<b>DISTRITO ANDRES ELOY BLANCO</b>	<i>Casanay</i>
M --- Soro	Soro	M --- Mariño	Casanay
M --- San Antonio de Irapa	San Antonio de Irapa	M --- Rómulo Gallegos	San Vicente
M --- Marabal	Marabal	<b>DISTRITO LIBERTADOR</b>	<i>Tunapuy</i>
<b>DISTRITO MEJIAS</b>	<i>San Antonio del Golfo</i>	M --- Tunapuy	Tunapuy
M --- San Antonio del Golfo	San Antonio del Golfo	M --- Campo Elías	Guayana
<b>DISTRITO MONTES</b>	<i>Cumanacoa</i>	<b>DISTRITO ANDRES MATA</b>	<i>San José de Aerocuar</i>
M --- Arenas	Arenas	M --- San José de Aerocuar	San José de Aerocuar
M --- Aricagua	Aricagua	M --- Tavera Acosta	Río Casanay
		<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<i>Marigüitar</i>
		M --- Marigüitar	Marigüitar

Total Estado Sucre:

Distritos = 14

Municipios = 56

1. La ciudad de Carúpano está integrada por las partes urbanas de las capitales de estos municipios. *Gaceta Oficial*, Extraordinaria N° 18, 28 de febrero de 1983.

**ESTADO TACHIRA, Capital San Cristóbal**

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO AYACUCHO</b>	<i>San Juan de Colón</i>	<b>DISTRITO URIBANTE</b>	<i>Pregonero</i>
M -- Rivas Berti	San Félix	M -- Cárdenas	La Fundación
M -- San Juan de Colón	San Juan de Colón	M -- Pregonero	Pregonero
M -- San Pedro del Río	San Pedro del Río	M -- Potosí	Potosí
<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<i>San Antonio del Táchira</i>	<b>DISTRITO CORDOBA</b>	<i>Santa Ana</i>
M -- San Antonio del Táchira	San Antonio del Táchira	M -- Monseñor Bernabé Vivas	(2)
<b>DISTRITO CAPACHO</b>	<i>Independencia</i>	M -- Timoteo Chacón	(2)
M -- Independencia	Independencia	<b>DISTRITO GARCIA DE HEVIA</b>	<i>La Fría</i>
M -- Libertad	Libertad	M -- García de Hevia	La Fría
<b>DISTRITO CARDENAS</b>	<i>Táriba</i>	M -- Páez	Oropé
M -- Andrés Bello	Cordero	<b>DISTRITO MICHELENA</b>	<i>Michelena</i>
M -- La Florida	La Florida	M -- Pbro. José Amando Pérez	(3)
M -- Palmira	Palmira	M -- José Lucio Becerra	(3)
M -- Táriba	Táriba	<b>DISTRITO LIBERTADOR</b>	<i>Abejales</i>
<b>DISTRITO JAUREGUI</b>	<i>La Grita</i>	M -- Mons. Alejandro Fernández Feo	El Piñal
M -- La Grita	La Grita	M -- San Joaquín de Navay	San Joaquín de Navay
M -- San José de Bolívar	San José de Bolívar	M -- San Antonio de Caparo	Abejales
M -- Seboruco	Seboruco	<b>DISTRITO PANAMERICANO</b>	<i>Coloncito</i>
M -- Vargas	El Cobre	M -- José Trinidad Colmenares	Coloncito
M -- Antonio Rómulo Costa	Las Mesas	M -- San Simón	San Simón
M -- Emilio Constantino Guerrero	Pueblo Hondo	M -- Samuel Darío Maldonado	La Tendida
<b>DISTRITO JUNIN</b>	<i>Rubio</i>	M -- Umuquena	San Judas Tadeo de Umuquena
M -- Delicias	Delicias	<b>DISTRITO PEDRO MARIA UREÑA</b>	<i>Ureña</i>
M -- Rubio	Rubio	M -- San Juan de Ureña	Ureña
<b>DISTRITO LOBATERA</b>	<i>Lobatera</i>	M -- Nueva Arcadia	Aguas Calientes
M -- Constitución	Borotá	<b>DISTRITO SUCRE</b>	<i>Queniquea</i>
M -- Lobatera	Lobatera	M -- San Pablo	San Pablo
<b>SAN CRISTOBAL</b>	<i>San Cristóbal</i>	M -- Sucre	Queniquea
M -- La Concordia	(1)		
M -- Pedro María Morantes	(1)		
M -- San Juan Bautista	(1)		
M -- San Sebastián	(1)		

Total Estado Táchira:  
 Distritos = 16  
 Municipios = 44

1. San Cristóbal, capital de estos municipios está integrada por la parte urbana de los mismos.
2. Santa Ana, capital de estos municipios está integrada por la parte urbana de los mismos.
3. Michelena, capital de estos municipios está integrada por la parte urbana de los mismos.

## ESTADO TRUJILLO, Capital Trujillo

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Trujillo</i>
<b>DISTRITO BETIJOQUE</b>		<b>DISTRITO ESCUQUE</b>	<b>Escuque</b>
<b>RANGEL</b>	<b>Betijoque</b>	M — Escuque	Escuque
M — Betijoque	Betijoque	M — La Unión	El Alto
M — Bolívar	Sabana Grande	M — Monte Carmelo	Monte Carmelo
M — La Ceiba	La Ceiba	M — Sabana Libre	Sabana Libre
M — José Gregorio Hernández	Isnotú	<b>DISTRITO TRUJILLO</b>	<b>Trujillo</b>
M — Miranda	El Dividive	M — Cristóbal	
M — Sucre	Sabana de Mendoza	M — Mendoza	(2)
M — Santa Isabel	Santa Isabel	M — Chiquinquirá	(2)
<b>DISTRITO BOCONÓ</b>	<b>Boconó</b>	M — Matriz	(2)
M — Boconó	(1)	M — Monseñor	(2)
M — El Carmen	(1)	M — Carrillo	(2)
M — Ayacucho	Batatal	M — Cruz Carrillo	(2)
M — Burbusay	Burbusay	M — La Paz	Moñay
M — Campo Elías	Campo Elías	M — Pampán	Pampán
M — General Rivas	Las Mesitas	M — Pampanito	Pampanito
M — Monseñor Jáuregui	Niquitao	M — Andrés Linares	San Lázaro
M — Rafael Rangel	San Rafael	M — Santa Ana	Santa Ana
M — San José	Tostos	<b>DISTRITO URDANETA</b>	<b>La Quebrada</b>
M — San Miguel	San Miguel	M — Jajó	Jajó
<b>DISTRITO CARACHE</b>	<b>Carache</b>	M — La Mesa	La Mesa
M — Bolivia	Bolivia	M — La Quebrada	La Quebrada
M — Candelaria	Chejendé	M — Santiago	Santiago
M — Carache	Carache	<b>DISTRITO VALERA</b>	<b>Valera</b>
M — Carrillo	Torococo	M — Juan Ignacio	
M — Cegarra	Mitón	M — Montilla	(3)
M — Cuicas	Cuicas	M — Mercedes Díaz	(3)
M — La Concepción	La Concepción	M — San Rafael de Carvajal	(3)
M — José Felipe Márquez Cañizales	El Socorro	M — Antonio Nicolás Briceño	La Cejita
		M — La Puerta	La Puerta
		M — Mendoza	Mendoza
		M — Motatán	Motatán

Total Estado Trujillo:

Distritos = 7

Municipios = 50

1. La ciudad de Boconó está integrada por las partes urbanas de estos municipios.
2. La ciudad de Trujillo está integrada por las partes urbanas de estos municipios.
3. La ciudad de Valera está integrada por las partes urbanas de estos municipios.

ESTADO YARACUY, Capital San Felipe

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<i>DISTRITO BOLIVAR</i>	<i>Aroa</i>
M — Aroa	Aroa
<i>DISTRITO BRUZUAL</i>	<i>Chivacoa</i>
M — Campo Elías	Campo Elías
M — Chivacoa	Chivacoa
<i>DISTRITO NIRGUA</i>	<i>Nirgua</i>
M — Nirgua	Nirgua
M — Salom	Salom
M — Temerla	Temerla
<i>DISTRITO SAN FELIPE</i>	<i>San Felipe</i>
M — Independencia	(1)
M — San Felipe	(1)
M — Albarico	Albarico
M — Cocorote	Cocorote
M — San Javier	Marín
M — Veroes	Farriar
<i>DISTRITO SUCRE</i>	<i>Guama</i>
M — Guama	Guama
M — Páez	Boraure
M — San Pablo	San Pablo
<i>DISTRITO URACHICHE</i>	<i>Urachiche</i>
M — Páez	Sabana de Parra
M — Urachiche	Urachiche
<i>DISTRITO YARITAGUA</i>	<i>Yaritagua</i>
M — Peña	Yaritagua

Total Estado Yaracuy:

Distritos = 7

Municipios = 18

1. La ciudad de San Felipe está integrada por las partes urbanas de estos municipios.

## ESTADO ZULIA, Capital Maracaibo

<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>	<i>Distritos y Municipios</i>	<i>Capitales</i>
<b>DISTRITO BARALT</b>	<i>San Timoteo</i>	<b>DISTRITO PAEZ</b>	<i>San Bartolomé de Sinamaica</i>
M — General Urdaneta	San Timoteo	M — Goajira	Paraguaipoa
M — Libertador	Mene Grande	M — Sinamaica	San Bartolomé de Sinamaica
M — Manuel Guanipa			
Mato	El Venado		
<b>DISTRITO BOLIVAR</b>	<i>Santa Rita</i>	<b>DISTRITO PERIJA</b>	<i>Machiques</i>
M — Cabimas	Cabimas	M — Bartolomé de las Casas	Las Piedras
M — Santa Rita	Santa Rita	M — Libertad	Machiques
M — General Manuel Manrique	Tía Juana	M — Rosario	Villa del Rosario
<b>DISTRITO COLON</b>	<i>San Carlos</i>	M — San José	San José
M — San Carlos del Zulia	San Carlos	<b>DISTRITO SUCRE</b>	<i>Bobures</i>
M — Santa Cruz del Zulia	Santa Cruz	M — Bobures	Bobures
M — Uribarri	Concha	M — Gibraltar	Gibraltar
M — El Morality	El Morality	M — Heras	San Antonio de Heras
<b>DISTRITO MARA</b>	<i>San Rafael</i>	M — Monseñor Arturo Celestino Alvarez	Santa María
M — Luis de Vicente	Carrasquero	M — Rómulo Gallegos	Caja Seca
M — Monagas	San Carlos (Isla de San Carlos)	<b>DISTRITO URDANETA</b>	<i>La Concepción</i>
M — Padilla (Isla de Toas)	El Toro	M — Carmelo	Carmelo
M — Ricaurte	Santa Cruz	M — Concepción	La Concepción
M — San Rafael	San Rafael	M — Chiquinquirá	Chiquinquirá
<b>DISTRITO MARACAIBO</b>	<i>Maracaibo</i>	<b>DISTRITO LAGUNILLAS</b>	<i>Ciudad Ojeda</i>
M — Bolívar	(1)	M — Lagunillas	Ciudad Ojeda
M — Coquivacoa	(1)	M — Valmore Rodríguez	La Victoria
M — Cristo de Aranza	(1)	<b>DISTRITO CATATUMBO</b>	<i>Encontrados</i>
M — Chiquinquirá	(1)	M — Encontrados	Encontrados
M — Santa Bárbara	(1)	M — Jesús M. Semprún	Casigua
M — Santa Lucía	(1)	M — Udón Pérez	El Guayabo
M — Cacique Mara	(1)		
M — Jesús Enrique Losada	Los Teques		
M — San Francisco	(1)		
<b>DISTRITO MIRANDA</b>	<i>Altagracia</i>		
M — Altagracia	Altagracia		
M — Faría	Quisiro		
M — San Antonio	El Consejo de Ziruma		

Total Estado Zulia:

Distritos = 12

Municipios = 46

1. La ciudad de Maracaibo está integrada por las partes urbanas de las capitales de estos municipios.

DISTRITO FEDERAL, Capital Caracas

	<i>Capitales</i>
<i>DEPARTAMENTO</i>	
<i>LIBERTADOR</i>	
P -- Altagracia	(1)
P -- Candelaria	(1)
P -- Catedral	(1)
P -- La Pastora	(1)
P -- San Agustín	(1)
P -- San José	(1)
P -- San Juan	(1)
P -- Santa Rosalia	(1)
P -- Santa Teresa	(1)
P -- Sucre	(1)
P -- 23 de Enero	(1)
P -- Antimano	Antimano
P -- El Recreo	El Recreo
P -- El Valle	El Valle
P -- La Vega	La Vega
P -- Macarao	Macarao
P -- Caricuao	Caricuao
<i>DEPARTAMENTO</i>	
<i>VARGAS</i>	
P -- Caraballeda	Caraballeda
P -- Carayaca	Carayaca
P -- Caruao	Caruao
P -- Catia La Mar	Catia La Mar
P -- La Guaira	La Guaira
P -- Macuto	Macuto
P -- Maiquetía	Maiquetía
P -- Naiguatá	Naiguatá

Total Distrito Federal:

Departamentos = 2

Parroquias = 25

1. La ciudad de Caracas está integrada por estas parroquias urbanas.

## TERRITORIO FEDERAL AMAZONAS, Capital Puerto Ayacucho

<i>Departamentos</i>	<i>Capitales</i>
Atabapo	San Fernando de Atabapo
Atures	Puerto Ayacucho
Casiquiare	Maroa
Río Negro	San Carlos de Río Negro

## TERRITORIO FEDERAL AMACURO, Capital Tucupita

<i>Departamentos</i>	<i>Capitales</i>
Antonio Díaz	Curiaipo
Pedernales	Pedernales
Tucupita	Tucupita

## XIII

### BIBLIOGRAFIA\*

---

\* Esta bibliografía sobre el régimen municipal en Venezuela, ordenada de acuerdo a los X Capítulos de este libro, ha sido elaborada con la colaboración de la Br. Leticia Quintero, auxiliar de investigación en el Instituto de Derecho Público. En su elaboración se utilizó parte de la información contenida en el trabajo del Profesor Alfredo Arismendi sobre *El Derecho Constitucional y su Historia. Contribución a su bibliografía* (en prensa).



## I. INTRODUCCION GENERAL

- ACCION MUNICIPAL DE VENEZUELA. "La Ley Orgánica de Régimen Municipal" (IX) (Opiniones). *Revista Acción Municipal de Venezuela*, Año IV, N° 41. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1978, pág. 11.
- ACCION MUNICIPAL DE VENEZUELA. Distrito Sucre, Estado Miranda. "La Ley Orgánica de Régimen Municipal (III) (Opiniones). *Revista Acción Municipal de Venezuela*, Año III, Distrito Sucre, Estado Miranda, mayo, 1977, pág. 44.
- ACEDO PAYARES, Germán: "El Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal y la protección del Constituyente". *Repertorio Forense*, Tomo 39, 2° Trimestre. Caracas, 1976, pág. 60.
- ANATO VALLADARES, Jorge: *El Poder Municipal*. Universidad Central de Venezuela, Tesis de Grado, Facultad de Derecho. Caracas, 1942.
- ANDUEZA, José Guillermo: "El Municipio" (Ponencia a la I Convención de Municipalidades celebrada en Caracas en 1960). *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 35, Año IX, Caracas, 1960, pág. 527.
- ARISMENDI A., Alfredo: "Extensión y límites del Poder Municipal en la doctrina administrativa". *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 48, Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1971, pág. 259.
- AROCHA CASTRESANA, Edgard: *Breves anotaciones acerca del desarrollo histórico de las municipalidades, de manera especial en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela, Tesis de Grado, Facultad de Derecho. Caracas, 1947, 39 páginas.
- ASCANIO RODRIGUEZ, Juan Bautista: *El Municipio en la jurisprudencia constitucional de Venezuela*. Tipografía Americana. Caracas. 1937, 31 págs.
- AVILA VIVAS, Rafael: *Poderes locales y evolución Municipal*. Venedictores C.A., Caracas, 1979, 214 págs.
- BARRIOS, Gonzalo: "Discurso en la sesión solemne del Concejo Municipal de Acarigua el 4 de abril de 1975, en la Conmemoración del primer centenario del Distrito Páez del Estado Portuguesa como municipalidad autónoma". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, Año 1, N° 9, Distrito Sucre, Estado Miranda, 1975, pág. 10.
- HONILLA LOPEZ, Josué y PAZ, José Ovidio: "Nuevas instituciones y situaciones jurídicas novedosas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 5, Caracas, junio, 1979, pág. 111.
- BURGOS VILLASMIL, José Ramón: "Qué es el Derecho Municipal". *Repertorio Forense*, Tomo 41, 4° Trimestre, Caracas, 1976, pág. 147.
- CANACHE MATA, Carlos: "La Ley Orgánica del Régimen Municipal". *Repertorio Forense*, Tomo 23, 2° Trimestre, Caracas, 1972, pág. 15.

- CARDENAS BECERRA, Augusto: *Concepto y función del Municipio*. Universidad Central de Venezuela, Tesis de Grado, Facultad de Derecho. Caracas, 1938, 25 págs.
- CARVALLO ARROYAL, Luis Augusto: *Apuntaciones sobre régimen municipal*. Tesis de grado de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1951, 94 págs.
- CARREÑO RODRIGUEZ, P.: "El Municipio Venezolano". *Revista del Colegio de Abogados del D. F.*, Año II, N° 9. Caracas, noviembre-diciembre, 1938, pág. 7.
- CASTRO GUEVARA, Julio: *Esquema de la Evolución Municipal en Venezuela*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1968, 121 págs.
- CONGRESO DE MUNICIPALIDADES DE VENEZUELA, Caracas, 1911. Congreso de Municipalidades de Venezuela I, Caracas, 1911. *Actas y Conclusiones del Primer Congreso de Municipalidades de Venezuela*. Imprenta Bolívar. Caracas, 1913, 406 páginas.
- DANA MONTAÑO, Salvador: "El Régimen Municipal en la nueva Constitución Venezolana" (Conferencia). *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 3. Universidad del Zulia, Maracaibo, pág. 53.
- DANA MONTAÑO, Salvador: "La autonomía Municipal". (2ª Conferencia), *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, N° 3. Maracaibo, 1961, pág. 37.
- DISTRITO FEDERAL. CONCEJO MUNICIPAL. Caracas. *Compilación Municipal*. Juicios en Defensa de la Autonomía Municipal. Luis Torrealba Narváez. Síndico Procurador del Distrito Federal. Edición Oficial. Publicaciones del Concejo Municipal en Homenaje al Cuatricentenario de la Ciudad de Caracas, 1567-1967, Imprenta Nacional, Caracas, 645 págs. Tomo IV.
- DISTRITO FEDERAL, Caracas. *Compilación Legislativa Municipal* (Notas explicativas por Luis Torrealba Narváez, Síndico Procurador Municipal). Imprenta Municipal, Caracas, 1567-1967, 5 Tomos.
- DISTRITO FEDERAL. CONCEJO MUNICIPAL. Caracas. *Compilación Municipal*. Dictámenes de la Sindicatura Municipal. Doctrina Administrativa, Luis Torrealba N. Publicaciones del Concejo Municipal en Homenaje al Cuatricentenario de Caracas, 1567-1967. Imprenta Municipal, Tomo V., Edición Oficial.
- DISTRITO FEDERAL. SINDICATURA MUNICIPAL. Caracas. *Dictámenes de la Sindicatura Municipal* (correspondiente al período 1958-1964). Doctrina Administrativa. Compilados por Luis Torrealba Narváez). Edición Oficial, Imprenta Municipal, Caracas. 738 págs.
- DISTRITO FEDERAL. SINDICATURA MUNICIPAL. Caracas. *Doctrina administrativa de la Sindicatura Municipal del Distrito Federal, 1937-1969*. Caracas, 1976, 361 págs.
- DISTRITO FEDERAL. GOBERNACION. Caracas. *Doctrina jurídico-administrativa Municipal*. Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1967, 102 págs.
- ELBITTAR, Orlando: *Algunos conceptos generales, bases para una incorporación efectiva de los Concejos Municipales al desarrollo nacional*. Ministerio de Justicia, Caja de Trabajo Penitenciario, Caracas, 1967, 14 págs.
- FRANCO GARCIA, José María: "Evaluación y prospectiva del Municipio Venezolano". Universidad de los Andes, *Anuario, Facultad de Derecho*, N° 7, Mérida, 1976, pág. 165, y en "Evaluación y prospectiva del Municipio Venezola-

- no". *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 180. Madrid, 1973, pág. 635.
- FRANCO GARCIA, José María: "Hacia una teoría General del Municipio Venezolano". Universidad de los Andes, *Anuario, Facultad de Derecho*, N° 5. Mérida, 1974, pág. 75.
- FONDO EDITORIAL COMUN. Caracas. *Jurisprudencia Municipal 1937-1972*. Editorial Arte, Fondo Editorial Común. Caracas, 1975, 315 págs.
- FONDO EDITORIAL COMUN. Caracas. *Jurisprudencia Municipal (1936-1972): La Etapa: Lila Trujillo Ortiz, Andrés Santos López (1969). 2ª Etapa: Alberto Borges G., Roberto Ruiz Báez, Guillermo García Machado (1971). 3ª Etapa: Otto Carrasquero M., Manuel Romero S., Miguel Toro Ramírez (1971-1972)*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1975, 315 págs.
- FUNDACOMUN. Caracas. *Disposiciones legales nacionales y estatales sobre los Municipios*. Fundacomún. División de Programas Municipales. Departamento de Asistencia Legal. Caracas, 1975.
- FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y FOMENTO MUNICIPAL (FUNDACOMUN) Caracas. *Guía de disposiciones legales nacionales sobre los Municipios*. División de Asistencia Legal, Dirección de Desarrollo Municipal, 2ª edición. Caracas, 1978, 186 págs.
- FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y FOMENTO MUNICIPAL (FUNDACOMUN) Caracas. *Guía interpretativa de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Fundacomún, Caracas, 1979, 51 págs.
- GABALDON MARQUEZ, Joaquín: *El Municipio, raíz de la República*. Editorial Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1961, 136 págs.
- LANDAETA ROSALES, Manuel: *El Poder Municipal en Venezuela en más de tres siglos*. Tipografía Americana, Caracas, 1910, 40 págs.
- LARES MARTINEZ, Eloy: "Autonomía Municipal en Venezuela". Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I. Caracas, 1971, pág. 361.
- LARES, Omer: *Legislación urbanística comparada*. Fondo Editorial Común. Caracas, 1971, 208 págs.
- LA RIVA MATA, Elpidio: "El Municipio: Análisis y sistema de los Principios Constitucionales". Estudios sobre la Constitución. *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Caracas, 1979, pág. 473.
- LEAL OSORIO, S.: "Dialéctica del Municipio. Nomogénia Municipal". *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 9. Universidad del Zulia, Maracaibo, 1963, pág. 103.
- LEAL OSORIO, Salvador: "El Sistema Municipal. Diversos regímenes Municipales". Estudios sobre la Constitución. *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, pág. 385.
- LOVERA, Virgilio: "La autonomía Municipal". *El Universal* (periódico), 13-10-1966.
- MEIGNAN MEDINA, David: *La Municipalidad y su ordenamiento jurídico*. Edic. del Concejo Municipal del Distrito Caroní, 3ª Ed. Ciudad Guayana, Estado Bolívar, 1970, 56 págs.
- MOLES CAUBET, Antonio: "Los límites de la autonomía Municipal". *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1963, pág. 9.

- MORENO MENDEZ, Eugenio: *El poder Municipal y su órbita legislativa*. Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Tesis de Grado. Mérida, 1953, 24 págs.
- GOMEZ NAVAS, Oscar: *Municipio y Autonomía Municipal*. Fundacomún, Departamento de Programas Municipales. Caracas, 32 hojas (S. F.).
- PARRA MORENO, Edgar: "Resumen de la Ley Orgánica Municipal" (Documentos "DC", N° 2), *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 69, Año V. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1979, pág. 34.
- PREPO, Celestino: "La doctrina jurídica municipal". *Revista de la Sindicatura de la municipalidad del Distrito Federal*, N° 2, Caracas, diciembre, 1976, pág. 301.
- RIVAS DUGARTE, José Argenis: "Análisis crítico de algunas normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Revista de la Sindicatura de la municipalidad del Distrito Federal*, N° 7, Caracas, diciembre, 1982, pág. 59.
- RIVERA ROMER, Angel: *El Municipio*. Tipografía "El Vigilante", Universidad de Los Andes, Mérida, 1938, 44 págs.
- SANTOS LOPEZ, Andrés y TRUJILLO ORTIZ, Lila: *Jurisprudencia Municipal (1936-1969)*. AVECI y Fondo Editorial Común. Caracas, 1969, 201 págs.
- SANTOS LOPEZ, Andrés y TRUJILLO ORTIZ, Lila: *Jurisprudencia Municipal (1969-1971)*. AVECI. Imprenta Municipal, 3 Tomos. Caracas, 1972, 162 páginas.
- SEHWERERT FERRER, Arnaldo: *Curso de Derecho Municipal*. Dirección de Cultura, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1967, 582 págs.
- SEHWERERT FERRER, Arnaldo: "El Municipio autónomo como instrumento del progreso político, económico y social", *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, N° 5, Año II. Maracaibo, mayo-agosto, 1962, pág. 31.
- SISO, Carlos: *Estudio del Municipio*. Talleres Gráficos, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1962 (S.N.P.).
- TAMAYO GASCUE, Eduardo: *Introducción a la sociología del Municipio*. Universidad Central de Venezuela, Tesis de Grado, Facultad de Derecho, publicada por el Concejo Municipal en 1960, junto con otros estudios del mismo autor. Caracas.
- TORREALBA NARVAEZ, Luis: "La Autonomía Municipal". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 89. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1980, pág. 12.
- URBANEJA ACHELPOHL, Alejandro: "De los Municipios". *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas, 1960, N° 18, pág. 1.
- VAZQUEZ, José Valerio: *Evolución constitucional del municipio venezolano*. Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Jurisprudencia, Mérida, 1969, 370 págs.
- VAZQUEZ, José Valerio: *La Institución Municipal en Venezuela*. Universidad de Los Andes, Trabajo de Ascenso, Facultad de Derecho. Mérida, 1969, 35 páginas.
- VILLAFANE, Nelson: *El poder Municipal*. Universidad de Los Andes, Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Mérida, 1957, 80 págs.
- VILLALOBOS, Horacio G.: "Defensa y exaltación del Municipio". *Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia*, Maracaibo, 1945, Nos. 103, 104 y 105. Págs. 3.952-3.958.

## II. LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

- ANZOLA LOZADA, Gustavo Adolfo: *El Ambito Municipal*. Publicaciones del Colegio de Abogados del Estado Lara. Barquisimeto, julio, 1970, 64 págs.
- ANZOLA LOZADA, Gustavo Adolfo: *El ámbito Municipal*. Concejo Municipal del Distrito Iribarren. Barquisimeto, 1975, 72 págs.
- ANZOLA LOZADA, Gustavo Adolfo: *El Ambito Municipal*. (Adaptada a la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal). Concejo Municipal del Distrito Iribarren, 3ª Ed. Barquisimeto, 1978, 28 páginas.
- ANZOLA LOZADA, Gustavo Adolfo: "La competencia municipal". *Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara*, N° 28. Barquisimeto, enero, 1963, pág. 49.
- ARAUJO GARCIA, Ana Elvira: "Las competencias Municipales y la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Libro Homenaje al profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981, pág. 265.
- AREVALO VARGAS, Carlos: "La competencia municipal en materia ambiental". *Revista del Colegio de Abogados del Estado Falcón*, 3ª Etapa, N° 10, Falcón, 1979, pág. 105.
- BORJAS, Leopoldo: "Competencia del Poder Municipal del Nacional sobre Urbanismo". *Repertorio Forense*, Tomo 8, 3º Trimestre. Caracas, 1968, págs. 16.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: *Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en Materia de Tránsito y Transporte Terrestres*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965, 84 páginas.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: *Urbanismo y Propiedad Privada*. Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos, N° 7, Caracas, 1980, 627 págs.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Las cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razón de urbanismo, con especial referencia a las áreas verdes, áreas educacionales y calles", *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, AVECI, N° 1, Caracas, 1976, páginas 13 a 54. Este estudio se publicó en francés como "Les cessions obligatoires de propriété aux organismes municipaux pour raisons d'urbanisme", en *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Toulouse, 1978, páginas, 159 a 187.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Comentarios a las normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones, dictadas por Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980". *Revista de Derecho Público*, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pág. 77.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "El régimen de los servicios públicos Municipales dentro de las competencias municipales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Revista de Derecho Público*, N° 9, Caracas enero-marzo, 1982, págs. 5 a 18.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La Competencia general de los Municipios". XI *Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1982, pág. 589.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "El régimen jurídico del transporte terrestre y de los sistemas rápidos de transporte", en Allan R. Brewer-Carias, *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, Caracas, 1983, págs. 85 a 129.

- BURGOS VILLASMIL, José R.: "Municipio y Servicios Públicos". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 6. Caracas, noviembre 1981, pág. 49.
- CAMACHO, Magaly C. de, y MAGGIORANI, M.J.M.: "El Poder Municipal como instrumento de ejecución del Plan General de Desarrollo". Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, *Anuario*, N° 7, Mérida, 1976.
- CARRASQUERO MARTINEZ, Otto: "Alternativas Jurídicas para la Gestión de los Servicios Públicos a nivel Distrital e Internacional". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 4. Caracas, 1978, pág. 45.
- DISTRITO FEDERAL. GOBERNACION. Caracas. *Informe de la Comisión especial de 1955, sobre las relaciones del Municipio con las empresas de electricidad*, Imprenta Municipal. Caracas, 1964, 22 págs.
- DISTRITO FEDERAL. MUNICIPALIDAD. Caracas. *Relaciones entre la Municipalidad y las Compañías de Electricidad*. Informe que presenta la Comisión de Estudios de las relaciones entre la Municipalidad y las compañías de Electricidad, a la Municipalidad del Distrito Federal. Imprenta Municipal de la Lotería de Caracas. Caracas, 1963, pág. 191.
- ELBITTAR, Orlando: "Planteamientos generales sobre la participación de los Concejos Municipales en el desarrollo Urbano". Concejo Municipal de Caracas, XI *Reunión del Congreso Interamericano de Municipios*. Caracas, 1966, 14 págs.
- GEIGEL LOPE-BELLO, Nelson: *Autonomía municipal y urbanismo*. Instituto de Estudios Regionales y Urbanos. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1972, 69 págs.
- LARES MARTINEZ, Eloy: "El suministro de energía eléctrica y el Poder Municipal". *Revista de Derecho Público*, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980, pág. 31.
- MATA GUEVARA, Luis B.: "Catastro Municipal". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 65, Año V. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1979, pág. 14.
- MORAN, Carlos M.: "Los servicios municipales básicos para el desarrollo". Concejo Municipal, XI *Reunión del Congreso Interamericano de Municipios*, Caracas, 1966, 22 págs.
- PAZ, José Ovidio y GOMEZ DE ROCHA, Elba: "Materias municipales reservadas al poder nacional". *Revista de la Sindicatura de la municipalidad del Distrito Federal*, N° 7. Caracas, diciembre, 1982, pág. 59.
- PEREZ MICHELENA, Juan Domingo: "El ordenamiento jurídico Municipal y el medio ambiente". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 4, Caracas, noviembre, 1978, pág. 13.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Caracas. "Competencia Municipal en materia de Transporte Colectivo". *Repertorio Forense*, Tomo 41, 4° Trimestre. Caracas, 1976, pág. 196.
- RIVAS DUGARTE, José Argenis: "Análisis Crítico del Decreto N° 668, contenido de las normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 6. Caracas, noviembre, 1981, pág. 17.
- RODRIGUEZ GARCIA, Armando: *Proceso urbano y Municipio*. Editorial Jurídica Venezolana (Colección Monografías Jurídicas, N° 12). Caracas, 1978, 92 págs.

- RODRIGUEZ GARCIA, Armando: "Significado y Alcance del artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Contraloría General de la República, Caracas, pág. 173.
- ROMEO DE BOADAS, Clara Josefina: *Servicios Municipales. El Servicio Municipal de suministro de agua*. Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1954, 117 págs.
- SALOMON DE PADRON, Magdalena: "Organización Administrativa del Urbanismo en Venezuela". *Libro Homenaje al profesor Antonio Moles Caubet*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Tomo I. Caracas, 1981, pág. 349.
- TORREALBA NARVAEZ, Luis: *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela. Estudio crítico y anteproyecto de Ley de Urbanismo*. Fondo Editorial Común. Caracas, 1970, 322 págs.
- TORREALBA NARVAEZ, Luis: "La Planificación Urbana Local y sus principales problemas jurídicos actuales en Venezuela". *Revista de Derecho Público*, N° 4. Caracas, octubre-diciembre, 1980, pág. 35.
- URDANETA TROCONIS, Gustavo: "Consideraciones generales sobre las competencias urbanísticas en Venezuela". *Revista de Derecho Público*. N° 6. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, pág. 77.
- ACEDO MENDOZA, Carlos: "La Administración Municipal y la Planificación Nacional del Desarrollo". *Control Fiscal*, N° 74, Publicaciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1974, pág. 32.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Comentarios sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Revista de Derecho Público*. N° 2. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio, 1980, pág. 179.
- BURGOS VILLASMIL, J. R.: "Análisis de las funciones y organización de las Sindicaturas Municipales". *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 43. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969, pág. 159.
- GARCIA MASABE, Hilario: "Otorgamiento de contratos de interés municipal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 2, Caracas, diciembre, 1976, pág. 233.
- MATA GUEVARA, Luis B.: "Los Concejales". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 58, Año V. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1979, pág. 20.
- RAMOS, Ada: "El Síndico Procurador como Institución del Municipio". *Revista de la Sindicatura del Concejo Municipal del Distrito Federal*. N° 1. Caracas, 1975, pág. 35.
- RIVAS DUGARTE, José Argenis: "Facultad delegatoria acordada al Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, contenidas en los instrumentos legislativos municipales". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 7, Caracas, diciembre, 1982, pág. 105.

VILLALOBOS PULGAR, Diego: "Interpretación del artículo 139 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 5, Caracas, junio, 1979, pág. 259.

YLLARAMENDI ACEVEDO, Alba: "Normas jurídicas que rigen en la celebración de contratos de interés municipal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 5, Caracas, junio, 1979, pág. 143.

#### IV. EL REGIMEN HACENDISTICO DE LOS MUNICIPIOS

ACEDO PAYARES, Germán: *Derecho Tributario Municipal Venezolano*. Colección Estudios Jurídicos, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982, 215 págs.

BREWER-CARIAS, Allan R.: "Comentarios sobre el Impuesto Municipal de Patente de Industria y Comercio", en *Revista de Derecho Público*, N° 6, Caracas, abril-junio, 1981, páginas 199 a 208.

BREWER-CARIAS, Allan R.: "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 49, Caracas, 1964, págs. 65 a 124. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, 1930 - 1974, y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas, 1976, páginas 71 a 128.

CABEZA M., Ramiro: *Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1970, 171 págs.

CARDOZO, Arturo: *Hacienda y servicios Municipales*. Empresa Panorama, Maracaibo, 1945.

COLEGIO DE ABOGADOS DEL ESTADO ZULIA. Maracaibo. "El problema jurídico de los ejidos". Consultoría Jurídica Municipal. Memorandum sobre una consulta de la Municipalidad de Maracaibo". *Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia*, Año XII y XIII, N° 115. Maracaibo, pág. 4.270.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Caracas. "El Concejo Municipal defiende la autonomía fiscal del Municipio. La Corte Suprema de Justicia, en Sala plena declara nulo el artículo 20 de la Ley aprobatoria del Contrato celebrado entre la Nación y el Banco de Venezuela. Municipalidad del Distrito Federal", *Sindicatura Municipal*. Caracas, 1962, 102 págs.

DISTRITO FEDERAL. SINDICATURA MUNICIPAL. Caracas. "Consideraciones sobre zonas de Areas Verdes". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, Sección de Personería, N° 3. Caracas, noviembre, 1977, pág. 71.

DISTRITO FEDERAL. CONTRALORIA MUNICIPAL. Caracas, *Legalidad del cobro de contribuciones municipales a los industriales y comerciantes de espezies alcohólicas*. Talleres Gráficos Merisífrica. Caracas, 1962, 84 págs.

ELBITTAR, Orlando y DURAN, Casas A. *Perspectivas para el desarrollo municipal, una nueva política para la participación de los Concejos Municipales en la distribución del Situado Constitucional*. AVECI. Caracas, 1971, 46 págs.

FRANCO Z., Elpidio: "Improcedencia de medidas preventivas o ejecutivas contra los ejidos. Excepción. *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 138. Caracas, julio-diciembre, 1970, pág. 69.

- FUNDACOMUN, Caracas. *La patente de industria y comercio en Venezuela, bajo una perspectiva de organización y método*. Caracas, 1974, 44 págs.
- GUIJARRO, Betulio: "Nuestros ejidos". *Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia*, Año XV, N° 118. Maracaibo, octubre, 1950, a junio, 1951, págs. 4.534.
- HERNANDEZ, Rafael: "Solicitud de exoneración de tasas municipales". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 5, Caracas, junio, 1979, pág. 277.
- HERNANDEZ GARCIA, Honorio: "Régimen Constitucional sobre nuestros ejidos". *Repertorio Forense*, Tomo 30, 1° Trimestre. Caracas, 1974, pág. 68.
- IRIGOYEN, Rafael: "Breves anotaciones. Ejidos. Patrimonio del Municipio". *El Profesional*, Tomo IV, Año 4, N° 56-66. San Felipe, Estado Yaracuy, octubre-noviembre, 1921, pág. 88.
- LEAL OSORIO, Salvador: ¿Impuesto sobre la Renta Municipal? *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, N° 20. Maracaibo, 1967, pág. 205.
- LOPEZ GALLEGOS, Alberto: *Notas sobre Derecho y Hacienda Municipal y régimen del Distrito Federal*. Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1945, 71 págs.
- MEIER, Enrique: "El Régimen Jurídico de las Zonas Verdes Urbanas y el Anteproyecto de Ordenanza de Zonas Verdes y Recreativas". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 6. Caracas, noviembre, 1981, pág. 145.
- MORENO FINOL, José Ignacio: *El ejido. Sentido histórico y proyecciones de esta institución*. Biblioteca de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1956, 141 págs.
- OQUENDO OQUENDO, Germán: "Inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales que establezcan un impuesto especial a las ventas de terrenos. Doctrina. Jurisprudencia". *Revista del Colegio de Abogados del Estado Falcón*, 3ª Etapa, N° 9. Falcón, 1978, pág. 76.
- PADRON AMARE, Oswaldo: "El crédito público municipal". *Estudio de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Tomo I. Vol. VIII. Caracas, 1972, pág. 488.
- POBLETE ZAMORA, Vicente: "Financiamiento de las Municipalidades". Concejo Municipal de Caracas, XI Reunión del Congreso Interamericano de Municipios. Caracas, 1966, 12 págs.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Caracas. "Concejos. Competencia fiscal. Exclusión de las empresas estatales". *Repertorio Forense*, Tomo 41, 4° Trimestre. Caracas, 1976, pág. 197.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Caracas. Ejidos. Inembargabilidad. *Repertorio Forense*, Tomo 36, 3° Trimestre. Caracas, 1975, pág. 61.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Caracas. "Facultades de los Municipios para fijar el lapso de prescripción". *Repertorio Forense*, Tomo 36, 3° Trimestre. Caracas, 1975, pág. 41.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Caracas. "Patente de Industria y Comercio. Características del Tributo". *Repertorio Forense*, Tomo 41, 4° Trimestre. Caracas, 1976, pág. 202.

- QUIROS, Luis Ovidio: *Estudios sobre ejidos*. (Ejidos del Estado Zulia). S. A. Caracas, 1960. 340 págs.
- RIVAS DUGARTE, José Argenis: "Organización y Funciones de las Sindicaturas Municipales". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*. N° 6. Caracas, noviembre, 1981, pág. 269.
- ROMERO SALVATTI, Manuel: *La potente de industria y comercio en Venezuela bajo una perspectiva de organización y método*. Fundacomún. Centro Regional de Oriente. Caracas, 1974, 45 págs.
- SISCO, Adolfo: "Uso de las zonas verdes". *Revista de la Sindicatura Municipal del Distrito Federal*. N° 7. Caracas, 1975, pág. 85.
- TINEO SALAZAR, Alejandro: "Anotaciones sobre los ejidos". *Actas Procesales del Derecho Vivo*, Vol. XI, N° 31. Caracas, pág. 141.
- VENTURINI, Ali José: "La afectación de tierras municipales para la reforma agraria". *Repertorio Forense*, Tomo 13, 4° Trimestre. Caracas, 1969, pág. 43.

## V. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS

- BURGOS VILLASMIL, J. R.: "El artículo 233 de la Constitución no es aplicable a la actividad de Contralor Municipal". *Repertorio Forense*, Tomo 35, 2° Trimestre. Caracas, 1975, pág. 39.
- CABEZA M., Ramiro: *Manual de Contabilidad para Gobiernos Municipales*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1968, 180 págs.
- CABEZA M., Ramiro: *Manual del Presupuesto para Gobiernos Municipales*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1968, 117 págs.
- CONTRERAS QUINTERO, Florencio: "Finanzas Municipales". *Estudio de Caracas*. Universidad Central de Venezuela. Tomo I, Vol. VIII. Caracas, 1972, pág. 377.
- FERRO FARIAS, Jaime: "La Contabilidad Oficial de los Municipios Venezolanos". *Control Fiscal*. Publicaciones de la Contraloría General de la Nación. N° 26. Caracas, 1963, pág. 48.
- FERRO FARIAS, Jaime: "Problemas de la Administración y el Control de los Municipios en Venezuela". *Revista de Control Fiscal*, N° 88, órgano de la Contraloría General de la República. Caracas, 1978, pág. 9.
- FERRO FARIAS, Jaime: "La Administración financiera y el control fiscal de los Estados y Municipios". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*. N° 1, AVECI, Caracas, diciembre, 1976, pág. 97.
- JIMENEZ, Rubén Darío y PARRA MORENO, Edgard: "Políticas y normas generales para una Administración de personal municipal". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 6-7, AVECI, Caracas, diciembre, 1979, pág. 33.
- LOPEZ GALLEGOS, Alberto: "Administración Municipal". *Revista de la Universidad del Zulia*, 2° Epoca, Año 3, N° 12. Maracaibo, 1960, octubre-diciembre, pág. 11.
- LOZADA ALDANA, Ramón: *Autonomía Municipal y Contralorías Municipales*. Contraloría Municipal del Distrito Federal. Caracas, 1963, 60 págs.

- MATA GUEVARA, Luis B.: "Funcionarios Municipales". *Revista de Acción Municipal de Venezuela*, N° 60, Año V. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1979, pág. 30.
- PUJOL, Héctor Atilio: *La racionalización de la administración Municipal*. Imprenta Nacional, Caracas, 1966, 48 págs.
- PREPO, Celestino y GOMEZ JIMENEZ, Jesús: "La actividad administrativa del Gobernador y la Facultad fiscalizadora del Contralor Municipal del Distrito Federal". *Revista de la Sindicatura de la municipalidad del Distrito Federal*, N° 3. Caracas, 1977, pág. 197.
- RIVAS DUGARTE, José Argenis: "No está dentro de la competencia de la Contraloría General de la República, ejercer control de los nombramientos y remociones que hagan los municipios en ejercicio de su autonomía". *Revista de la Sindicatura de la municipalidad del Distrito Federal*, N° 7. Caracas, diciembre, 1982, pág. 111.
- SILVA CIMMA, Enrique: "El Control sobre Estados y Municipios". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 1. AVECI, Caracas, diciembre, 1976, página 85.
- VALERY N., Maurice: "La Planificación y la coordinación a nivel Municipal". Concejo Municipal de Caracas, XI Congreso Interamericano de Municipios. Caracas, 1966, 22 págs.
- YRRUTIA ARGOTT, Boris: "Procedimientos para la contratación colectiva en las Entidades Públicas Municipales". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 6-7, AVECI, Caracas, diciembre, 1979, pág. 33.

## VI. LA PARTICIPACION POLITICA EN EL REGIMEN MUNICIPAL

- BREWER-CARIAS, Allan R. "La participación a nivel local, en *Revista Resumen*, N° 277, 25-2-79, páginas 13 a 22. Publicado también en la *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, edición conmemorativa del 42 aniversario de la creación de la Guardia Nacional, Caracas, 1980, páginas 35 a 62; y en Allan R. Brewer-Carías, *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1979, páginas 199 a 240. Parte de este trabajo, con el título "La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal", se publicó en *Libro Homenaje a Rafael Pizani*, Caracas, 1979, páginas 45 a 59.
- DANA MONTAÑO, Salvador M.: *Estudios políticos y Derecho Municipal*. Universidad del Zulia, Publicaciones de la Dirección de Cultura, Talleres Gráficos Luz, Maracaibo, 1962, 281 págs.
- MATA GUEVARA, Luis B.: "Asociaciones de Vecinos". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 57, Año V. Distrito Sucre, Estado Miranda, 1979, pág. 22.
- RUBIO RUBIO, Adolfo A.: *El poder político del municipio en su estructura normativa y en su concepción doctrinaria*. Universidad de Los Andes, Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Mérida, 1968, 137 págs.
- PREPO, Celestino: "La activa participación de los vecinos en la gestión de los Asuntos Municipales". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 3. Caracas, 1977, pág. 21.
- VASQUEZ, José Valerio: "¿Qué es la democracia Municipal?". *Anuario*. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes, N° 7, Mérida, 1976, pág. 193.

## VII. PECULIARIDADES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

- ARISMENDI A., Alfredo: "El control jurisdiccional de los actos municipales en la doctrina administrativa". *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 56. Caracas, 1975, pág. 257.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "El juicio". Municipalidad del Distrito Federal contra el Instituto Nacional de Hipódromos "por la aplicación de las Ordenanzas del Impuesto sobre Apuestas Lícitas (Comentarios críticos en torno a una Sentencia de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil)", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 42, Caracas, 1966, páginas 45 a 63.
- DISTRITO FEDERAL. MUNICIPALIDAD. Caracas. "Juicio seguido por la Municipalidad del Distrito Federal contra el Instituto Nacional de Hipódromos, por cobro de bolívares". *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia. N° 28. Maracaibo, 1970, pág. 213.
- MATHEUS GONZALEZ, A.: "Los Concejos Municipales y la Cosa Juzgada Administrativa". *Repertorio Forense*, Tomo 32, 3er. Trimestre. Caracas, 1974, pág. 42.
- MATHEUS GONZALEZ, A.: "Sobre la imposibilidad de anulación de los actos administrativos de los Concejos Municipales por ellos mismos". *Actas Procesales del Derecho Vivo*, Vol. XVI, Nos. 46-48. Caracas, pág. 27.

## VIII. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO

- ACEDO MENDOZA, Carlos: "Desaparición del Régimen Municipal". *Repertorio Forense*, Tomo 34, 1er. Trimestre, Caracas, 1975, pág. 56.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Crisis de la descentralización política: Estados y Municipios", en *Revista Resumen*, N° 399, Caracas, 28 de junio de 1981, páginas 27 a 32.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Algunos aspectos de la crisis del Municipalismo", en Allan R. Brewer-Carías, *El Estado: Crisis y Reforma*, Caracas, 1982, págs. 113 a 125.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La Crisis Institucional de Caracas y de la Región Capital", en Allan R. Brewer-Carías, *El Estado: Crisis y Reforma*, Caracas, 1982, págs. 127 a 164.
- HERNANDEZ RON, J. M.: "La eliminación de Municipios en Venezuela; ¿Qué normas jurídicas la rigen?". *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Año III, N° 10, Caracas, enero-febrero, 1939, pág. 23.
- MARTINS, Daniel H.: "Los problemas municipales y su solución contemporánea". En: Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. II, Caracas, 1972.

### IX. BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA

- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La Reforma Administrativa, sus efectos y proyecciones en los Estados y Municipios", en Allan R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipios*, Mérida, 1971, págs. 3 a 29; y en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Caracas, 1980, págs. 285 a 301.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La reforma del régimen local y el proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal", en *Revista Resumen*, N° 161, Caracas, 5-12-76, páginas 20 a 29; y en Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas, 1977, págs. 353 a 367.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La reforma del régimen local y la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal", en Allan R. Brewer-Carías, *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1979, págs. 165 a 196.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Bases para la reforma del régimen municipal", en *Revista Resumen*, N° 533, 29-1-84, págs. 17 a 22.
- ELBITTAR, Orlando: "Nueva legislación para el Régimen Municipal" (Ley Orgánica del Poder Municipal). *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 17, Año II, Caracas, 1976, pág. 14.
- ASOCIACION VENEZOLANA DE COOPERACION INTERMUNICIPAL. Caracas. *Programa para la reforma municipal*. AVECI, Caracas, 1972, 13 págs.
- BRUZUAL, Manuel F.: "Las Reformas Municipales". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, N° 24, Año II, Caracas, 1976, pág. 30.
- TORREALEA NARVAEZ, Luis: "Fundamentos e importancia del estudio jurídico y de la Reforma del Régimen Municipal de Venezuela". Estudios sobre la Constitución, *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pág. 445.

### X. EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL

- ARAUJO GARCIA, Ana Elvira: "Comentarios al decreto N° 473 de 27-12-79, sobre coordinación de servicios en el Area Metropolitana de Caracas". *Revista de Derecho Público*, N° 12, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, abril-junio, 1980, pág. 81.
- ARAUJO GARCIA, Ana Elvira: "Comentarios sobre las posibles soluciones institucionales del Departamento Vargas del Distrito Federal". *Revista de Derecho Público*, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, pág. 65.
- ARAUJO GARCIA, Ana Elvira: "El Area Metropolitana de Caracas: Consideraciones sobre su gobierno". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 2. AVECI, Caracas, 1977, pág. 41.
- ARAUJO GARCIA, Ana Elvira: *Gobierno y administración de las áreas metropolitanas. El caso de Caracas*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1978, 189 págs.
- ARELLANO MORENO, Antonio: *Caracas, su evolución y su régimen legal*. Comité de Obras Culturales y Obras

- Económicas del Cuatricentenario de Caracas. Caracas, 1967, 258 págs.
- ARISMENDI A., Alfredo: "Vicisitudes del Municipio capitalino de la República". *Estudio de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Vol. III, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas, 1972, pág. 17.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*. Gobernación del Distrito Federal. Caracas, 1968, 172 páginas. Publicado también en *Crónicas del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios* (Barcelona, octubre, 1967). Instituto de Estudios de Administración Local, Tomo I, Madrid, 1968, pp. 759 a 845, y en *Estudio de Caracas*, Vol. VIII, Tomo I, UCV. Caracas, 1972, pp. 113 a 201. Una parte de este trabajo con título: "El régimen de gobierno del Distrito Federal" fue publicado también, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974*, y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas, 1976, pp. 15 a 54.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas* (con Prólogo del Dr. Antonio Males Caubet), Fondo Editorial Común, Caracas, 1971, 140 páginas.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano". Ediciones de la Comisión de Administración Pública. Caracas, 1971, 60 págs. (Multigráfico).
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La Integración del Área Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los servicios de Transporte Urbano", en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura, UCV, Nº 20, Caracas, 1966, páginas 23 a 27.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "El Área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en Materia de Urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 35, Caracas, 1967, páginas 49 a 76. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974*, y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II. Caracas, 1976, páginas 55 y 69.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Caracas", en el libro de Rowat, D. (ed.), *The Government of Federal Capitals*. Toronto, 1973, páginas 113 a 130.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Comentarios sobre las recientes regulaciones urbanísticas relativas a la Región Capital", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 54, Caracas, 1975, páginas 109 a 153.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Los problemas de las Áreas Metropolitanas y el proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal (1967)", en Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*. Caracas, 1977, páginas 321 a 328.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Algunas soluciones institucionales para el área metropolitana de Caracas". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, AVECI, Nº 2, Caracas, 1977, pág. 17.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Notas y documentos sobre la Ordenación del Área Metropolitana de Caracas", en Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas, 1977, págs. 283 a 318.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Soluciones institucionales para el Área Metropolitana de Caracas", en Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Es-*

- Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*. Caracas, 1977, págs. 221 a 241; y en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, AVECI, N° 2, 1977, páginas 17 a 39.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Los Aspectos Legales e Institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana del Transporte", en *Autoridad Metropolitana de Transporte*, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas, 1979, páginas 11 y 20.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "Los problemas institucionales de la Capital", en *Revista Resumen*, N° 426, Caracas, 3-1-82, págs. 33 a 42, y en el libro *Foro Caracas Ya, 14 Conferencias*, Caracas, 1981, págs. 119 a 223.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: "La reforma institucional de la Región Capital, del Área Metropolitana de Caracas", en *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, Ediciones del Congreso de la República, 1983, págs. 41 a 83. Publicado por el Concejo Municipal del Distrito Federal como *Propuesta para una reforma institucional de Caracas y de la Región Capital*, Caracas, 1982, 41 págs.
- CARMONA ROMAY, Adriano: "Estructura política y funcional del Distrito Federal de la Capital de la República", *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, Año IV, N° 11, Maracaibo, mayo-agosto, 1969, pág. 9.
- DE STEFANO, Juan: "La figura del municipio donde se alojan los poderes públicos". *Estudio de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Vol. VIII, Caracas, 1972, pág. 531.
- DISTRITO FEDERAL. GOBERNACION. Caracas. *El sistema fiscal de Caracas: Informe de la comisión encargada de estudiar el sistema fiscal del Distrito Federal*. Prólogo de Tomás Enrique Carrillo Batalla. Talleres Gráficos Mersifrica, Caracas, 1962, 554 págs.
- DISTRITO FEDERAL. Caracas. "Índice de Acuerdos, Decretos, Ordenanzas y Reglamentos del Distrito Federal". *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 12, Caracas, 1957, pág. 325.
- FIGUEREDO E., Melecio: *Poder Municipal. Comentarios a los artículos 24 a 32 de la Ley Orgánica del Distrito Federal*. Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1912, 16 págs.
- GOMEZ JIMENEZ, Jesús: "Sentido y alcance de los artículos 44, 45 y 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el Distrito Federal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 5, Caracas, junio, 1979, pág. 249.
- GOMEZ NAVAS, Oscar: "Las competencias urbanas en el área metropolitana de Caracas". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 2, AVECI, Caracas, 1977, pág. 85.
- GOMEZ NAVAS, Oscar: "Un gobierno metropolitano para Caracas". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 2, AVECI, Caracas, 1977, pág. 73.
- GONZALEZ CABRERA, Jesús: *Caracas y su Régimen Municipal*. Publicaciones del Concejo Municipal del Distrito Federal. Año Sesquicentenario. Tesis presentada ante la ilustre Universidad Central de Venezuela para obtener el Título Doctor en Ciencias Políticas. Caracas, 1960, pág. 47.
- HERRERA GONZALEZ, Luis: "El Distrito Metropolitano". *Revista Acción Municipal de Venezuela*, Año V, N° 72, Distrito Sucre, Estado Miranda, 1979, pág. 44.
- LANDAETA ROSALES, Manuel: *División Política Territorial del Distrito Federal desde su creación en 1864 hasta hoy*. Imprenta Bolívar. Caracas, 1917, 22 págs.

- MEDINA, Roberto: "El Distrito Federal y su Régimen jurídico". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 5, Caracas, junio, 1979, pág. 133.
- MIZRACHI COHEN, Ezra: *Los ingresos tributarios de la municipalidad del Distrito Federal; Régimen Fiscal*. Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968.
- MOLES CAUBET, Antonio: "Planificación y Zonificación en el Area Metropolitana de Caracas". *Revista de Derecho Público*, N° 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 1981, pág. 27.
- MOUCHET, Carlos: "Problemas jurídicos e institucionales del planeamiento de las áreas metropolitanas". *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 22, Caracas, diciembre, 1961, pág. 463.
- OFICINA MUNICIPAL DE PLANEAMIENTO URBANO. Caracas: *Estudio de base para la formulación de una tesis sobre el área metropolitana de Caracas*. Oficina Municipal de Planeamiento Urbano. Caracas, 1963, 404 págs.
- PADRON, Magdalena Salomón de: "Servicio público de transporte urbano de personas en el Distrito Federal". *Estudio de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Vol. VIII, Caracas, 1972, pág. 203.
- PEREZ MICHELENA, Juan Domingo: "El proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal y la humanización de la ciudad". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 3, Caracas, noviembre, 1977, pág. 113.
- PREPO, Celestino: "El Régimen jurídico del Distrito Federal, su dicotomía en lo económico y administrativo". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 6, Caracas, noviembre de 1981, pág. 55.
- PREPO, Celestino: "Facultades legales del Gobernador del Distrito Federal para decretar la prohibición del tránsito de vehículos automotores por calles o vías públicas de la ciudad". *Revista de la Sindicatura Municipal del Distrito Federal*, N° 1, Caracas, 1975, pág. 73.
- RACHADELL SANCHEZ, Manuel: "El servicio público de electricidad en el Distrito Federal". *Estudio de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Vol. VIII, Caracas, 1972, pág. 306.
- RISQUEZ IRIBARREN, William: "Una nueva estructura jurídica para la Capital de la República". *Actas Procesales del Derecho Vivo*, Vol. XVII, N° 49-51, Caracas, octubre, 1975.
- RIVAS DUGARTE, José Argenis: "La Naturaleza Jurídica y la autonomía del Régimen Municipal. Problemática Legal del Distrito Federal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*, N° 6, Caracas, noviembre, 1981, pág. 193.
- TORREALBA NARVAEZ, Luis: "Comentarios críticos sobre la Ordenanza de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia". *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 2, AVECI, Caracas, 1977, pág. 97.
- UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. Caracas. "Gobierno y Política". Ediciones de la Biblioteca. Caracas, 1972-1973, 1 Volúmen en 2 Tomos. *Estudio de Caracas*, Vols. VIII, Tomo I y II.
- VECCHIONACCE I., Frank E.: "El régimen de traslado de los funcionarios públicos en el sistema de Carrera Administrativa de la Municipalidad del Distrito Federal". *Revista de la Sindicatura de la Municipalidad del Distrito Federal*. Caracas, N° 3, noviembre, 1977, pág. 49.

XIV

**ANEXOS  
LEGISLATIVOS**



ANEXO Nº 1: CONSTITUCION DE LA REPUBLICA  
DE VENEZUELA - 1961 \*

(Sólo se transcriben las normas relacionadas directa e indirectamente  
con el Régimen Municipal)

TITULO I

*De la República, su Territorio y su División Política*

CAPITULO I

*Disposiciones fundamentales*

Artículo 1º La República de Venezuela es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera.

Artículo 2º La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución.

Artículo 3º El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.

Artículo 4º La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

CAPITULO II

*Del territorio y la división política*

Artículo 9º—El territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales.

Artículo 11.—La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

---

\* Tomado de la *Gaceta Oficial* Nº 3.251 Extr. de 12-9-83.

Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 12.—El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal.

### CAPITULO III

#### *De los Estados*

Artículo 16.—Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República.

Darán fe a los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios, y harán que se ejecuten.

Cada Estado podrá conservar su nombre actual o cambiarlo.

Artículo 17.—Es de la competencia de cada Estado:

- 2º La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.
- 7º Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Artículo 18.—Los Estados no podrán:

- 1º Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
- 2º Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
- 3º Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él;
- 4º Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o sub-productos.

Artículo 20.—Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

- 1º Legislar sobre las materias de la competencia estatal;

## CAPITULO IV

*De los Municipios*

Artículo 25.—Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.

Artículo 26.—La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados.

Artículo 27.—La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Artículo 28.—Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

Artículo 29.—La autonomía del Municipio comprende:

- 1º La elección de sus autoridades;
- 2º La libre gestión en las materias de su competencia; y
- 3º La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Artículo 30.—Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

Artículo 31.—Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

- 1º El producto de sus ejidos y bienes propios;
- 2º Las tasas por el uso de sus bienes y servicios;

- 3º Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
- 4º Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente le sean atribuidas;
- 5º Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y
- 6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

Artículo 32.—Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales, y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requieran el desarrollo de los núcleos urbanos.

Artículo 33.—Los Municipios podrán hacer uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezca la ley.

Artículo 34.—Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución, y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales, comestibles con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio.

### TITULO III

#### *De los deberes, derechos y garantías*

#### CAPITULO I

##### *Disposiciones generales*

Artículo 44.—Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Artículo 46.—Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

Artículo 47.—En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.

Artículo 48.—Todo agente de autoridad que ejecute medidas restrictivas de la libertad deberá identificarse como tal cuando así lo exijan las personas afectadas.

## CAPITULO II

### *Deberes*

Artículo 52.—Tanto los venezolanos como los extranjeros deben cumplir y obedecer la Constitución y las leyes, y los decretos, resoluciones y órdenes que en ejercicio de sus atribuciones dicten los órganos legítimos del Poder Público.

Artículo 56.—Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos.

Artículo 57.—Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad. La ley podrá imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario. También podrá imponer, a quienes aspiren a ejercer determinadas profesiones, el deber de prestar servicio durante cierto tiempo en los lugares y condiciones que se señalen.

## CAPITULO III

### *Derechos individuales*

Artículo 58.—El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla.

Artículo 59.—Toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada.

Artículo 60.—La libertad y seguridad personales son inviolables, y en consecuencia:

- 1º Nadie podrá ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido *infraganti*, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, en los casos y con las formalidades previstas por la ley. El sumario no podrá prolongarse más allá del límite máximo legalmente fijado.

El indiciado tendrá acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que prevea la ley tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención.

En caso de haberse cometido un hecho punible, las autoridades de policía podrán adoptar las medidas provisionales, de necesidad o urgencia, indispensables para asegurar la investigación del hecho y el enjuiciamiento de los culpables. La ley fijará el término breve y perentorio en que tales medidas deberán ser comunicadas a la autoridad judicial, y establecerá además el plazo para que ésta provea, entendiéndose que han sido revocadas y privadas de todo efecto, si ella no las confirma en el referido plazo;

- 2º Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta;
- 3º Nadie podrá ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral. Es punible todo atropello físico o moral inferido a persona sometida a restricciones de su libertad;
- 6º Nadie continuará en detención después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta. La constitución de fianza exigida por la ley para conceder la libertad provisional del detenido no causará impuesto alguno;

Artículo 61.—No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación.

No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas;

No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.

Artículo 62.—El hogar doméstico es inviolable. No podrá ser allanado sino para impedir la perpetración de un delito o para cumplir, de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los Tribunales. Las visitas sanitarias que hayan de practicarse de conformidad con la ley sólo podrán hacerse previo aviso de los funcionarios que las ordenen o hayan de practicarlas.

Artículo 63.—La correspondencia en todas sus formas es inviolable. Las cartas, telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia no podrán ser ocupados sino por la autoridad judicial, con el cumplimiento de las formalidades legales y guardándose siempre el secreto respecto de lo doméstico y

privado que no tenga relación con el correspondiente proceso. Los libros, comprobantes y documentos de contabilidad sólo estarán sujetos a la inspección o fiscalización de las autoridades competentes, de conformidad con la ley.

Artículo 64.—Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Los venezolanos podrán ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo.

Artículo 65.—Todos tienen el derecho de profesar su fe religiosa y de ejercitar su culto, privado o públicamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas costumbres.

El culto estará sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley.

Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de las leyes ni para impedir a otro el ejercicio de sus derechos.

Artículo 66.—Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ella de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley, las expresiones que constituyan delito.

No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.

Artículo 67.—Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna respuesta.

Artículo 70.—Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.

Artículo 71.—Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley.

#### CAPITULO IV

##### *Derechos sociales*

Artículo 72.—El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines

de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.

Artículo 73.—El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica.

La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica.

Artículo 75.—La ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que éstos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso.

La filiación adoptiva será amparada por la ley. El Estado compartirá con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos.

El amparo y la protección de los menores serán objeto de legislación especial y de organismos y tribunales especiales.

Artículo 76.—Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

Artículo 77.—El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación.

Artículo 78.—Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes.

La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

Artículo 79.—Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes y, previa demostración de su capacidad, fundar

cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado.

El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.

Artículo 80.—La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana.

El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados.

Artículo 81.—La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley.

La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

Artículo 83.—El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación.

Artículo 84.—Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la ley.

Artículo 92.—Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fije la ley. En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquélla determine.

## CAPITULO V

### *Derechos económicos*

Artículo 95.—El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Artículo 96.—Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica.

Artículo 97.—No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

Artículo 98.—El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

Artículo 99.—Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Artículo 101.—Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

Artículo 106. El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Artículo 109.—La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los

sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica.

## CAPITULO VI

### *Derechos políticos*

Artículo 110.—El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.

Artículo 111.—Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para las elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca.

Artículo 112.—Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

Artículo 113.—La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.

Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

(Ver Enmienda Nº 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 114.—Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.

Artículo 115.—Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley.

## TITULO IV

*Del Poder Público*

## CAPITULO I

*Disposiciones generales*

Artículo 117.—La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.

Artículo 118.—Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Artículo 119.—Toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos.

Artículo 120.—Es nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva.

Artículo 121.—El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley.

Artículo 122.—La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social.

Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 123.—Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal.

Artículo 124.—Nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

Artículo 125.—Ningún funcionario o empleado público podrá aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.

Artículo 126.—Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales.

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

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

Artículo 127.—En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada aun cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes serán decididas por los tribunales competentes de la República, en conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo, ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.

Artículo 131.—La autoridad militar y la civil no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Artículo 133.—Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio y posesión y uso de otras armas serán reglamentados por la ley.

Artículo 134.—Los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la ley.

Artículo 135.—Los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución.

Los períodos de los poderes públicos y estatales y municipales serán fijados por la ley nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco.

## CAPITULO II

*De la competencia del Poder Nacional*

Artículo 136.—Es de la competencia del Poder Nacional:

- 1º La actuación internacional de la República;
- 2º La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;
- 3º La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;
- 4º La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;
- 5º Los servicios de identificación y de policía nacional;
- 6º La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales;
- 7º El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera;
- 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcohol, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales create la ley;
- 9º La organización y régimen de aduanas;
10. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal; sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución.

Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra;

11. La organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales;
12. El régimen de pesas y medidas;
13. El censo y las estadísticas nacionales;
14. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo;
15. La ejecución de obras públicas de interés nacional;
16. Las directivas y bases de la educación nacional;
17. La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo;
18. La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;
19. El fomento de la vivienda popular;
20. Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;
21. La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;
22. El correo y las telecomunicaciones;
23. La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los tribunales; el Ministerio Público;
24. La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual; artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y coloni-

zación; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;

25. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 137.—El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

## TITULO V

### *Del Poder Legislativo Nacional*

#### CAPITULO I

##### *Disposiciones generales*

Artículo 140.—No podrán ser elegidos senadores o diputados:

- 1° El Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de institutos autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos;
- 2° Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y
- 3° Los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal. La ley podrá establecer la inelegibilidad de algunos funcionarios electorales.

Artículo 141.—Los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministro, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, jefe de misión diplomática o Presidente de Instituto Autónomo sin perder su investidura.

Para desempeñarlos deberán separarse de la respectiva Cámara, pero podrán reincorporarse al cesar en esas funciones. La aceptación de diversos mandatos de elección popular, en los casos en que lo permitan las leyes, no autoriza el ejercicio simultáneo de los mismos.

Artículo 143.—Los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y, en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

En caso de delito flagrante de carácter grave cometido por un Senador o Diputado, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Cámara respectiva o a la Comisión Delegada con una información debidamente circunstanciada. Esta medida cesará si dentro del término de noventa y seis horas la Cámara respectiva o la Comisión Delegada no autoriza que continúe en ese estado mientras se decida sobre el allanamiento.

Los funcionarios o empleados públicos que violen la inmunidad de los Senadores y Diputados, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados de conformidad con la ley.

## TITULO VII

### *Del Poder Judicial y del Ministerio Público*

## CAPITULO I

### *Disposiciones generales*

Artículo 205.—En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público.

Artículo 206.—La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Artículo 209.—Las demás autoridades de la República, prestarán a los jueces la colaboración que éstos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones.

## CAPITULO II

### *De la Corte Suprema de Justicia*

Artículo 215.—Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

- 4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución;
- 5º Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer;
- 8º Dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal;

Artículo 216.—Las atribuciones señaladas en los ordinales 1º al 6º del artículo anterior las ejercerá la Corte en pleno. Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados.

La ley orgánica podrá conferir las atribuciones señaladas en los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º y 6º a una Sala Federal presidida por el Presidente de la Corte e integrada por los Magistrados que tengan competencia en lo contencioso-administrativo y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas.

## CAPITULO IV

### *Del Ministerio Público*

Artículo 218.—El Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes, y estará a cargo y bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal General de la República, con el auxilio de los funcionarios que determine la ley orgánica.

Artículo 220.—Son atribuciones del Ministerio Público:

- 1º Velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales;
- 4º Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión;

5º Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones; y

6º Las demás que le atribuyan las leyes.

Las atribuciones del Ministerio Público no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

Artículo 221.—Las autoridades de la República prestarán al Ministerio Público la colaboración que éste requiera para el mejor cumplimiento de sus funciones.

## TITULO VIII

### *De la Hacienda Pública*

## CAPITULO I

### *Disposiciones generales*

Artículo 223.—El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.

Artículo 224.—No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por la ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos.

Artículo 225.—No podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal.

Artículo 226.—La ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación. Si no lo hiciere, no podrá aplicarse sino sesenta días después de haber quedado promulgada.

Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que se acuerden al Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

Artículo 227.—No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender

a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ley de Presupuesto.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 229.—En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: 30% (treinta por ciento) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el 70% (setenta por ciento) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Esta partida no será menor del 12½% (doce y medio por ciento) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente a partir del presupuesto del año 1962, inclusive, en un ½% (medio por ciento) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un 15% (quince por ciento). La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales.

En caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

Artículo 230.—Sólo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.

Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca.

Artículo 231.—No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional.

Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 232.—El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes.

Artículo 233.—Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables.

## CAPITULO II

### *De la Contraloría General de la República*

Artículo 234.—Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

Artículo 235.—Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución.

Artículo 244.—Si existieren fundados indicios para temer inminentes trastornos del orden público, que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales.

## TITULO XI

### *De la inviolabilidad de la Constitución*

Artículo 250.—Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Serán juzgados según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecieren responsables de los hechos señalados en la primera parte del inciso anterior y así como los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución. El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.

## ENMIENDA N° 2 DE LA CONSTITUCION

(marzo 1983)

Artículo 1°—Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de Concejales.

Artículo 2°—El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la administración central o descentralizada de la República, de los Estados o de los municipios, sólo podrá disfrutarse más de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determine en dicha Ley.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Disposición Transitoria Primera.* Mientras se dictan las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República.\*

---

\* El texto de esta Disposición Transitoria Primera había aparecido como "Cumplida" en la publicación de la Constitución con motivo de la publicación de la Enmienda N° 2, en *Gaceta Oficial* N° 3224 Extra de 24-7-83 y N° 3251 Extra de 12-9-83. Las Cámaras Legislativas en sesión conjunta de fecha 29 de febrero de 1984, sin embargo, acordaron publicar de nuevo el texto constitucional considerando, esta vez, que esta Disposición Transitoria Primera aún no está cumplida.

ANEXO N° 2: LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL 1978\*

EL CONGRESO  
DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

*Decreta:*

la siguiente

LEY ORGANICA  
DE REGIMEN MUNICIPAL

TITULO I

*Disposiciones Generales*

Artículo 1º—La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley.

Artículo 2º—La presente Ley regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 3º—El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad.

---

\* Tomado de la *Gaceta Oficial* N° 2.297 Extr. de 18-8-78. En prensa este libro se discutía la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (marzo 1984), que incide sobre aspectos no sustanciales de la ley, salvo en lo que concierne al artículo 51. En las notas a los artículos modificados se indica el texto de las reformas.

## TITULO II

*De la Autonomía Municipal*

Artículo 4º—La Autonomía del Municipio comprende:

- 1º La elección de sus autoridades;
- 2º La libre gestión en las materias de su competencia; y
- 3º La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Artículo 5º—En conformidad con los planes y programas del respectivo Municipio, la Administración Nacional o la del Estado, podrán ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos, cuando el Municipio al cual competen, no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente.

Artículo 6º—A los Municipios no se les podrá obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos.

## TITULO III

*De la Competencia Municipal*

Artículo 7º—Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

- 1º Acueducto, cloacas y drenajes;
- 2º Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
- 3º Planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14º del artículo 136 de la Constitución. Toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo nacional al cual compete;
- 4º Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14º del artículo 136 de la Constitución;
- 5º Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana;

- 6º Creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales;
- 7º Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
- 8º Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;
- 9º Aseo Urbano y domiciliario;
10. Servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones;
11. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;
12. Cementerios y servicios funerarios;
13. Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal; y
14. Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Las competencias a que se refieren los ordinales 1º, 2º, 5º, 6º y 9º, serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional.

Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional. El Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios.

Artículo 8º—Los Municipios tendrán igualmente facultad para:

- 1º Contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental;
- 2º Cooperar en la prevención y asistencia en casos de calamidades públicas, tales como inundaciones, derrumbes y otras;
- 3º Acondicionar, construir y mantener parques, jardines, calles, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes; y
- 4º Establecer servicios médico-asistenciales, educacionales, culturales y otros de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia.

Artículo 9º.—En todo núcleo urbano de más de un mil (1.000) habitantes será obligatoria la prestación de los servicios mínimos siguientes:

- 1º Abastecimiento de agua potable;
- 2º Alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario;
- 3º Construcción, conservación y reparación de vías urbanas;
- 4º Cementerios;
- 5º Aseo Urbano; y
- 6º Cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Artículo 10.—En los núcleos urbanos de más de cinco mil (5.000) habitantes, será obligatorio, además, la prestación de los siguientes servicios:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable;
- b) Cloacas y alcantarillado;
- c) Matadero;
- d) Mercado Público;
- e) Servicio contra incendios;
- f) Campos deportivos;
- g) Plazas y Parques públicos;
- h) Plano de Desarrollo Urbano local; e
- i) Nomenclatura y señalización urbana.

Artículo 11.—Se entenderán cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades normales de la respectiva comunidad, bien sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades.

Cuando un Municipio no cumpla con las obligaciones mínimas, la Asamblea Legislativa aplicará las medidas previstas en esta Ley. La decisión de la Asamblea Legislativa se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros.

Con cargo al Situado Coordinado los organismos nacionales y estatales deberán convenir con el Municipio el estudio y la ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en los artículos 9º y 10.

Artículo 12.—La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

- 1º El Municipio en forma directa;
- 2º Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato;
- 3º Organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato; y
- 4º Concesión otorgada en licitación pública.

Artículo 13.—Cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales a que se refiere el ordinal 4º del artículo anterior o de las concesiones para la explotación de bienes del Municipio por particulares, regirán las siguientes condiciones mínimas:

- 1º Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte (20) años;
- 2º Precio que se pagará al concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio;
- 3º Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas;
- 4º Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones;
- 5º Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización;
- 6º Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el ordinal 2º de este artículo;
- 7º Forma en que el Municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones;
- 8º Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio;
- 9º Derecho del Municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante; y

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

Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquellos propiedad de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizada por el Municipio.

Cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amortizada de su inversión.

No se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

#### TITULO IV

##### *De la Creación, Organización y Gobierno de los Municipios y demás Entidades Locales*

#### CAPITULO I

##### *De la Creación y Organización de los Municipios*

Artículo 14.—La Asamblea Legislativa del Estado en su respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a los Municipios Foráneos que estén en su jurisdicción.

Dos (2) o más centros urbanos que formen una unidad geográfica, económica y social constituirán un solo Municipio y no podrán adquirir el carácter de entidades separadas.

Artículo 15.—Para la creación de un Municipio deben concurrir:

- 1º Una población no menor de doce mil (12.000) habitantes;
- 2º Un territorio determinado;
- 3º Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes que sirva de asiento a sus autoridades; y
- 4º Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo es obligatoria para las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

Artículo 16.—Dos o más Municipios podrán constituir uno solo cuando la fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos.

Artículo 17.—La iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro, corresponde:

- 1º A los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente;
- 2º A la Asamblea Legislativa; y
- 3º A los Concejos Municipales interesados.

La decisión para la creación, fusión o incorporación de Municipios se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa. En esta misma oportunidad se fijará la ciudad que servirá de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

Artículo 18.—La creación, fusión o incorporación de Municipios, y la formación de un Distrito Metropolitano entrarán en vigencia en el siguiente período legal.

Artículo 19.—Cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos del artículo 15 de esta Ley, durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años adquirirá el carácter de Municipio Foráneo. En tal caso, la Asamblea Legislativa procederá a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias a efecto de deliberar acerca de lo dispuesto en este artículo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

Artículo 20.—En los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente, de incorporación a otro y de formación de un Distrito Metropolitano, la Asamblea Legislativa determinará todo lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados, siempre que los Concejos correspondientes no hayan llegado a un acuerdo o tomado una determinación sobre lo mismo, según el caso.

Cuando dichos bienes comprendan terrenos ejidos, éstos deberán ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división político-territorial.

## CAPITULO II

### *De los Distritos Metropolitanos*

Artículo 21.—Los Distritos Metropolitanos son entidades locales de carácter público, formados por la conurbación de dos o más Municipios cuyas capitales se hayan extendido en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica con más de cien mil (100.000) habitantes. La iniciativa para la creación de un Distrito Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Concejos Municipales interesados.

La declaratoria de creación de los Distritos Metropolitanos que reúnan los requisitos establecidos en la Ley es obligatoria para la Asamblea Legislativa, la cual deberá hacer su pronunciamiento razonado antes del 30 de junio del último año del período legal.

Artículo 22.—El Distrito Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1º, 2º, 3º, 5º, 9º y 10 del Artículo 7º, en el ordinal 1º del Artículo 8º de esta Ley y los servicios de policía municipal correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito Metropolitano.

La Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud de los Concejos Municipales o del Distrito Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Artículo 23.—El Distrito Metropolitano contará con los siguientes ingresos:

- 1º Los que obtenga por derechos y tarifas en los servicios públicos que preste;
- 2º Las rentas y productos de su patrimonio;
- 3º Los provenientes de la enajenación de sus bienes;
- 4º La cuota-parte del Situado determinado en el Artículo 109; y
- 5º Cualesquiera otros que por disposición legal le correspondan.

La propiedad de los bienes muebles o inmuebles municipales afectados a la prestación de un servicio transferido a la competencia del Distrito Metropolitano deberá ser traspasada a este último.

Artículo 24.—El Secretario y el Administrador metropolitano tendrán las atribuciones señaladas al Secretario y al Administrador municipales, respectivamente, y serán designados en la misma forma que éstos.

El Cabildo Metropolitano determinará las dependencias administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 25.—Las normas contenidas en el Título II; Capítulos V y VII del Título IV; Capítulos I, II, III, IV y VI del Título V; Capítulos I, III, IV y V del Título VI, y los Títulos VII y VIII regirán en los Distritos Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

### CAPITULO III

#### *De las Mancomunidades y otras Formas Asociativas*

Artículo 26.—Las Mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios o Distritos Metropolitanos, o entre éstos y uno o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos.

Artículo 27.—La creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada una de las entidades que concurran a su formación.

El Estatuto correspondiente deberá precisar:

- 1° El nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que lo constituyen;
- 2° Los fines para los cuales se crea;
- 3° El tiempo de su vigencia;
- 4° Los aportes a que se obligan las entidades que la crean;
- 5° La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.
- 6° El procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. En caso de disolución de la Mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, la misma no tendrá efecto sino seis (6) meses después de la denuncia de las partes; y

- 7º La determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

Artículo 28.—Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios o Distritos Metropolitanos que las integren más allá de los límites señalados en el Estatuto respectivo.

Artículo 29.—Los Municipios y Distritos Metropolitanos podrán igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambio de ideas, informaciones y experiencia, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

#### CAPITULO IV

##### *De la Organización del Gobierno Municipal*

Artículo 30.—El Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo y está integrado por Concejales elegidos de acuerdo con la Ley. El órgano ejecutivo de la Administración es el Administrador Municipal.

En los Distritos Metropolitanos existirán un Cabildo y un Administrador Metropolitano.

Artículo 31.—El Concejo Municipal estará integrado de la siguiente manera:

- 1º Por siete (7) Concejales en los Municipios que tengan hasta cincuenta mil (50.000) habitantes;
- 2º Por nueve (9) Concejales en los Municipios que tengan de cincuenta mil uno (50.001) a doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes;
- 3º Por once (11) Concejales en los Municipios que tengan de doscientos cincuenta mil uno (250.001) a quinientos mil (500.000) habitantes;
- 4º Por trece (13) Concejales en los Municipios que tengan de quinientos mil uno (500.001) a setecientos cincuenta mil (750.000) habitantes;
- 5º Por quince (15) Concejales en los Municipios que tengan de setecientos cincuenta mil uno (750.001) a un millón (1.000.000) de habitantes; y
- 6º Por diecisiete (17) Concejales en los Municipios que tengan más de un millón (1.000.0000) de habitantes.

Artículo 32.—El Cabildo Metropolitano estará integrado por la representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito Metropolitano, más un Concejal de elección directa por cada cien mil (100.000) habitantes del Distrito Metropolitano.

En cada Distrito Metropolitano habrá por lo menos, tres (3) Concejales de elección directa. La representación de cada Municipio será de un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se hará en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

Cuando el número de Concejales de elección directa sea par, el Concejo Supremo Electoral dispondrá la elección de uno más. En el Cabildo Metropolitano habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por la Cámara de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los primeros quince (15) días siguientes al 30 de abril del primer año del período municipal. En la misma oportunidad el Cabildo Metropolitano determinará el orden en que los restantes cuatro (4) postulados suplirán al principal.

Artículo 33.—En cada período constitucional habrá un primer mandato de tres (3) años de gobierno municipal y metropolitano y un segundo mandato de dos (2) años. Las elecciones de Concejales Municipales o Metropolitanos se celebrarán en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 34.—El Concejo Municipal, sin necesidad de previa convocatoria, se instalará, en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día treinta de abril del primer año del período municipal, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período municipal, elegirá su Junta Directiva.

El Cabildo Metropolitano se instalará a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del quince de junio del año de comienzo del período metropolitano, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y escogerá en esa misma oportunidad al representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional. En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período metropolitano, elegirá su Junta Directiva.

En la sesión de instalación el Concejo Municipal o el Cabildo Metropolitano elegirá su Junta Directiva.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o del Cabildo, serán determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

Artículo 35.—La Asamblea Legislativa podrá crear Municipios Foráneos dentro del territorio municipal, en áreas con centros poblados rurales de más

de mil (1.000) habitantes. El órgano del Municipio Foráneo es la Junta Municipal, la cual será designada por el respectivo Concejo Municipal, y ejercerá las funciones señaladas en esta Ley y aquellas que se establezcan en las ordenanzas dictadas por el Concejo.

## CAPITULO V

### *De las Facultades y Obligaciones del Concejo Municipal*

Artículo 36.—Son facultades del Concejo Municipal:

- 1º Elegir su Presidente y su Vicepresidente. Cuando el Concejo esté integrado por más de siete (7) miembros, elegirá dos (2) Vicepresidentes;
- 2º Nombrar, fuera de su seno, al Secretario Municipal, al Administrador Municipal y al Síndico Procurador Municipal, así como a los funcionarios que los suplan en caso de ausencia de los mismos;
- 3º Nombrar a los Directores o Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Municipal, solicitando, al efecto, ternas al Administrador;
- 4º Nombrar al personal de la Secretaría y de la Sindicatura Municipal, así como de los organismos asesores de la Cámara;
- 5º Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los quince (15) días siguientes al 30 de abril de cada año;
- 6º Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para normar el gobierno y la Administración Municipales;
- 7º Establecer su régimen interno y de debates;
- 8º Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal;
- 9º Aprobar los planes de desarrollo urbanístico;
10. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales;
11. Autorizar al Administrador Municipal para la iniciación de los estudios relativos a los contratos administrativos cuya celebración convenga al Municipio;
12. Aprobar los contratos administrativos o de interés municipal, con excepción de los previstos en el ordinal 13 del artículo 65 que el Municipio haya de celebrar con la Nación, los Estados, el Distrito o los Territorios Federales y demás personas naturales o jurídicas de carácter público o privado;

13. Dictar los acuerdos de formación de Mancomunidades, y tomar las iniciativas para la incorporación a otro Municipio o para la formación de un Distrito Metropolitano;
14. Crear o constituir fundaciones, empresas municipales, u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional;
15. Velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios públicos municipales;
16. Conocer en apelación, previo depósito o fianza, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales;
17. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación del Municipio en determinados asuntos de su competencia, facultándolo para otorgar los poderes o mandatos respectivos si fuere el caso;
18. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros de hecho o de derecho;
19. Fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de Concejales;
20. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno;
21. Otorgar licencia al Secretario Municipal, Administrador Municipal, Síndico Procurador Municipal y Contralor Municipal para separarse temporalmente de sus funciones por causa justificada, de conformidad con las normas establecidas al respecto, previa la designación del funcionario que haya de suplir la vacante;
22. Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo de Concejal;
23. Conceder ayudas, becas, pensiones y jubilaciones de acuerdo con las ordenanzas respectivas;

24. Admitir y decidir sin dilación las solicitudes que reciba sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacionen con el interés público o privado;
25. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la continuidad; y
26. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 37.—En el cumplimiento de los fines del Municipio, el Concejo Municipal está obligado a dictar normas y adoptar las medidas necesarias para:

- 1º Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio;
- 2º Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuidado y custodia;
- 3º Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional;
- 4º Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz;
- 5º La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica;
- 6º Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad;
- 7º Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estatales;
- 8º Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos;
- 9º Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas;
10. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana; y
11. Cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

## CAPITULO VI

*De la Organización y Funcionamiento  
de la Junta Comunal*

Artículo 38.—La Junta Municipal de los Municipios Foráneos estará integrada por un (1) Presidente y dos (2) Vocales, con sus respectivos suplentes, designados cada año por el Concejo Municipal, entre los residentes del respectivo Municipio Foráneo. Los Miembros de la Junta Municipal podrán ser reelegidos y deberán reunir las mismas condiciones exigidas para ser Concejal.

El Concejo Municipal designará los miembros de la Junta Municipal sobre la base de la votación obtenida en el Municipio Foráneo por cada partido político o grupo de electores. A tal fin, las agrupaciones a las cuales corresponda ese derecho, presentarán oportunamente al Concejo Municipal una lista de candidatos.

Los Miembros de la Junta podrán ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa información del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

La Junta Municipal designará de fuera de su seno un Secretario quien será de su libre elección y remoción.

El Presidente de la Junta ejercerá la representación de la misma.

Artículo 39.—La Junta Municipal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios, las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva.

Artículo 40.—La Junta Municipal elevará a la consideración del Concejo las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen especial atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Estas comunicaciones serán atendidas al elaborar los planes y programas de inversión para el respectivo Municipio Foráneo. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta Municipal.

Artículo 41.—La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación.

Artículo 42.—La Junta presentará al Concejo Municipal un informe trimestral de sus actividades y programas de trabajo y tendrá la obligación de

informar sobre sus gestiones a dicho Concejo cuando éste así lo solicite. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión la Junta remitirá al Concejo, copia del acta correspondiente.

## CAPITULO VII

### *De los Instrumentos Jurídicos*

Artículo 43.—Los actos que sancionen el Concejo o el Cabildo para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por los menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes, serán promulgados por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, y publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos.

Artículo 44.—Los actos que dicte el Concejo sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana.

Artículo 45.—Los actos de efectos particulares que dicten el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes se denominarán resoluciones.

Artículo 46.—Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, metropolitanas y municipales.

## TITULO V

### *De los Funcionarios y Empleados*

## CAPITULO I

### *De los Concejales*

Artículo 47.—Para ser Concejel se requiere la nacionalidad venezolana, estar residenciado en el Municipio, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 48.—Son inhábiles para ejercer el cargo de Concejel:

- 1º Los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local o empresas en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así

como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas; y

- 2º Los deudores de la entidad que ejecutados legalmente, no hubieren cubierto sus deudas.

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal pagare totalmente su deuda.

Artículo 49.—El cargo de Concejal es de obligatoria aceptación, excepto para quien además de Concejal resultare elegido para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso deberá optar por una de las investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

Artículo 50.—Cuando un Concejal principal o quien haga sus veces deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

Artículo 51.—No podrá exigirse a los Concejales responsabilidad en ningún tiempo por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con el Reglamento Interno.\*

Artículo 52.—Los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

Artículo 53.—Los Concejales no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia, cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

Artículo 54.—Los funcionarios nacionales, estatales o municipales prestarán a los Concejales la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones edilicias.

Artículo 55.—Está prohibido a los Concejales:

- 1º Intervenir en la resolución de asuntos Municipales en que estén interesados personalmente, o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas;

---

\* Este artículo había sido anulado en 1980, por inconstitucionalidad, por la Corte Suprema de Justicia. Por ello, en marzo de 1984, en la reforma parcial a la Ley se lo sustituyó por el siguiente texto: Art. 51. El ejercicio de los poderes públicos municipales por los concejales y demás funcionarios municipales, acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley.

- 2º Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos locales; y
- 3º Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

Será nulo lo efectuado en contravención de los Ordinales 1º y 2º de este artículo.

Artículo 56.—La investidura de Concejal se pierde por las siguientes causas:

- 1º Inexistencia de algunas de las condiciones de elegibilidad exigidas en el artículo 47;
- 2º Contravención de lo dispuesto en el Ordinal 3º del artículo 55; y
- 3º Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

El Concejo, en los supuestos previstos en el presente artículo, declarará la pérdida de la investidura en sesión especialmente convocada con dos (2) días de anticipación, por lo menos. De esta decisión podrá recurrirse ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, la cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Si el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitarla por ante la Corte Suprema de Justicia.

## CAPITULO II

### *Del Presidente y Vicepresidentes del Concejo*

Artículo 57.—El Presidente del Concejo es el representante legal de dicho Cuerpo.

Los Vicepresidentes suplirán, en el orden de su elección, las ausencias del Presidente.

Artículo 58.—Corresponde al Presidente:

- 1º Presidir las sesiones del Cuerpo y representarlo en los actos protocolares;

- 2º Firmar las ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución;
  - 3º Suscribir la correspondencia y demás documentos en los cuales tenga interés la entidad de conformidad y en acatamiento a las decisiones del Concejo.
  - 4º Nombrar y remover el personal subalterno de ternas que le proponga el Administrador Municipal, salvo los nombramientos y remociones atribuidos a otros órganos por esa Ley;
  - 5º Llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general;
  - 6º Convocar a los suplentes, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal de los principales;
  - 7º Convocar, por sí o a pedimento de la tercera parte de los Concejales, a sesión extraordinaria del Concejo;
  - 8º Cumplir con las obligaciones que le imponga el Código Civil en relación a los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estatales, metropolitanas y municipales;
  - 9º Cuidar del funcionamiento de las oficinas, dependencias e instituciones de la entidad; y
10. Lo demás que le atribuya el Reglamento Interno.

### CAPITULO III

#### *Del Secretario Municipal*

Artículo 59.—Para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

Artículo 60.—El Secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado.

La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 61.—Son deberes del Secretario:

- 1º Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes;
- 2º Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara;
- 3º Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias;
- 4º Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;
- 5º Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano;
- 6º Expedir de conformidad con la ley, certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del Presidente de la Cámara;
- 7º Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia;
- 8º Dirigir el personal y los trabajos de secretaría del Concejo;
- 9º Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende; y
10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

#### CAPITULO IV

##### *Del Administrador Municipal*

Artículo 62.—Para ser Administrador Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés económico directo o indirecto en asuntos relacionados con el Municipio y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

En los Municipios con más de cien mil (100.000) habitantes será obligatorio que el Administrador Municipal posea título de Educación Superior y suficiente experiencia en Administración Pública.

En los Municipios con población entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) habitantes se exigirá, por lo menos, haber completado estudios de Administración en Institutos Oficiales o reconocidos por el Estado y tener suficiente experiencia en Administración Pública, o poseer título de Educación Superior.

En los Municipios con población menor de cincuenta mil (50.000) habitantes, el Presidente del Concejo Municipal desempeñará las funciones de Administrador Municipal.

Artículo 63.—El Administrador Municipal será designado por la Cámara previo concurso, durará en sus funciones por todo el período municipal y podrá ser reelecto. Su remoción se hará por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Cuerpo, por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 64.—El Administrador, en las materias de su competencia, tiene derecho de palabra en la Cámara y en las Comisiones del Concejo y está obligado a concurrir a ellas cuando sea llamado a informar al respecto.

Artículo 65.—Son atribuciones y deberes del Administrador:

- 1º Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y los acuerdos del Concejo;
- 2º Dirigir y supervisar el personal de la Administración Municipal, de acuerdo con el régimen establecido en la respectiva ordenanza;
- 3º Proponer nombres de candidatos conforme a lo establecido en el ordinal 3º, del Artículo 36 y en el ordinal 4º, del Artículo 58;
- 4º Dirigir los servicios administrativos;
- 5º Dirigir, coordinar y hacer que marchen eficientemente las actividades y el funcionamiento de las distintas unidades administrativas del Municipio, incluyendo las Juntas Comunales;
- 6º Someter a la consideración del Concejo el Plan y los Programas de Trabajo de la gestión municipal, así como anualmente el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de acuerdo a las normas previstas en el ordenamiento jurídico municipal;
- 7º Cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico;
- 8º Preparar estudios y proyectos que tiendan al logro de una buena administración municipal;
- 9º Asesorar al Concejo en materias técnicas y administrativas;

10. Presentar a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas con las exposiciones que los fundamenten;
11. Ejercer las atribuciones que esta Ley le confiere en la administración de los bienes y la recaudación, manejo e inversión de los ingresos municipales;
12. Hacer formar y mantener al día los censos de contribuyentes de los diversos tributos municipales;
13. Celebrar contratos con la aprobación del Concejo Municipal, sin la cual el acto carecerá de toda validez; sin embargo, no requerirán esta aprobación los contratos de menor cuantía que estén sometidos a otro procedimiento de acuerdo con la ordenanza respectiva;
14. Promover la participación del Municipio en el proceso de planificación nacional, regional y local;
15. Presentar al Concejo, en el curso del mes de mayo de cada año, el Informe anual de las gestiones a su cargo. Asimismo, presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal o que le sean solicitados por el Presidente de la Cámara; y
16. Los demás que le asignen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

## CAPITULO V

### *De la Sindicatura Municipal*

Artículo 66.—En cada Concejo Municipal habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de cincuenta mil (50.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

Artículo 67.—El Síndico Procurador será designado por el Concejo en el acto de su instalación o en los siete (7) días hábiles siguientes, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante podrá ser removido

mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 68.—Corresponde al Síndico Procurador:

- 1º Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Concejo;
- 2º Representar y defender al Municipio, conforme a las instrucciones que le comunique el Concejo, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio;
- 3º Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Concejo y al Administrador Municipal en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Presidente del Concejo o el Administrador Municipal;
- 4º Someter a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas;
- 5º Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia;
- 6º Elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna;
- 7º Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Concejo, las acciones judiciales a que haya lugar; y
- 8º Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Artículo 69.—Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 70.—El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Administrador Municipal, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al Administrador del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

## CAPITULO VI

### *De la Contraloría Municipal*

Artículo 71.—La Contraloría General de la República podrá constituir unidades permanentes de control en los Municipios cuando así lo considere necesario, ya por propia iniciativa o en cumplimiento de acuerdo expreso del Congreso.

En este caso no habrá lugar a la existencia de la Contraloría Municipal.

Artículo 72.—Los Municipios con ingresos anuales superiores a los diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) tendrán una Contraloría Municipal, que ejercerá por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y las fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las leyes y ordenanzas.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido. Sólo podrá ser destituido de su cargo por sentencia penal o administrativa condenatoria. Declarado por el Juez que hay mérito suficiente para someterlo a juicio, el Contralor quedará de hecho suspendido en el ejercicio de sus funciones mientras dure el proceso.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que designe la Cámara y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo mientras provee el cargo.

Artículo 73.—El Contralor será nombrado mediante concurso. En el jurado que realice el concurso deberá estar representada la Contraloría General de la República.

Artículo 74.—La Contraloría General de la República asesorará a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran.

Los reglamentos internos de la Contraloría Municipal, así como las normas y procedimientos que deba utilizar, deberán ser consultados previamente con la Contraloría General de la República.

Artículo 75.—La Contraloría Municipal, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrá las funciones que se le asignen en las Ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

- 1º El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la Ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones;
- 2º La fiscalización y el control sobre el patrimonio;
- 3º La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad;
- 4º El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad;
- 5º El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado;
- 6º El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del Municipio;
- 7º La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República y otros organismos públicos al Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciere el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades, para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes;
- 8º El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal;
- 9º La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales;
10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República; y

11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente Ley, en las ordenanzas municipales o en otras disposiciones legales.

Artículo 76.—A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones que se conceden al Contralor Municipal para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente de conformidad con el Artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa Institución; como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

Artículo 77.—El Contralor Municipal nombrará el personal de la Contraloría, sujetándose al régimen previsto en los artículos 135 y 136 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas.

Las asignaciones para gastos de personal de la Contraloría sólo podrán ser disminuidas o contracreditadas en los presupuestos municipales por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

Artículo 78.—La Contraloría Municipal deberá remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres (3) meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio, una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo Municipio.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará la inmediata remoción del Contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

## TITULO VI

*de la Hacienda Pública Municipal*

## CAPITULO I

*Del Patrimonio y las Finanzas*

Artículo 79.—La Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio. El Municipio como Hacienda Pública se denominará Fisco Municipal.

Artículo 80.—El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto le sean aplicables.

Artículo 81.—Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Concejo, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Concejo, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

- 1º Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Concejo copia certificada de lo actuado.

El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo.

Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil;

- 2º Si se tratase de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al

uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Concejo, el Tribunal acordará la fijación del precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equipará a la fecha del Decreto de Expropiación.

Artículo 82.—Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

Artículo 83.—Los créditos a favor de la entidad local prescriben a los diez (10) años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia.

Artículo 84.—Son bienes municipales, los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiera el Municipio o se hayan destinados o se destinen a algún establecimiento público municipal.

Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas ( $\frac{3}{4}$ ) partes de sus integrantes.

Artículo 85.—Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para uso recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Artículo 86.—El Concejo no podrá donar, ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas para la

ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial aprobado en dos (2) discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras ( $\frac{2}{3}$ ) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación, revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención del presente artículo. Al efecto bastará a la resolución declaratoria del Concejo, publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Artículo 87.—Cada Municipio formará el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas. El Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

En lo referente al Catastro Rural cada Municipio gestionará la formación del mismo con el organismo competente.

Artículo 88.—Son ingresos ordinarios del Municipio:

- 1º El producto de los impuestos y tasas municipales;
- 2º El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la ley;
- 3º Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal;
- 4º El producto de la administración de los bienes o servicios municipales;
- 5º Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad;
- 6º Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género;
- 7º El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los ordinales 2º y 3º del Artículo 89;

- 8º Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito;
- 9º El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la ley; y
- 10. Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Artículo 89.—Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

- 1º Las contribuciones especiales previstas en ley nacional;
- 2º El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;
- 3º El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales;
- 4º Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor; y
- 5º Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

Artículo 90.—No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo mediante la promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación.

Artículo 91.—Las tasas por uso de los servicios públicos municipales deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de veinte (20) años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos.

Artículo 92.—El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o reacordadas por más de un (1) año, para lo cual se requerirá

una resolución especial del Concejo, aprobada por los votos de las dos terceras partes ( $\frac{2}{3}$ ) de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de cinco (5) años.

Artículo 93.—Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales serán responsables personalmente del incumplimiento de este Artículo.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4º y 5º del Artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Artículo 94.—El pasivo de la Hacienda Pública Municipal estará constituido por:

- 1º Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de ejecución del Presupuesto de Gastos.
- 2º Las deudas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento legal vigente;
- 3º Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la ley;
- 4º Las acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los Tribunales competentes; y
- 5º Los valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la ley.

Artículo 95.—Los Concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.

La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios, conforme a este artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existan frente a terceros.

Artículo 96.—Los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren exoneraciones, condonaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las ordenanzas municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.

Artículo 97.—Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo los Municipios podrán contratar la recaudación de estos tributos con el Ejecutivo Nacional o Estatal, institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure una recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán las respectivas tarifas, sistemas de recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de lo recaudado.

Artículo 98.—El Municipio, además de los ingresos que señala el Artículo 31 de la Constitución Nacional, tendrá los siguientes:

- 1º El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del cinco por ciento (5%) del monto de lo apostado, cuando se origine en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial. En este caso el monto del impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el Municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva.

Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales.

El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general;

- 2º La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.

El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75%) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5%) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúen en una misma oportunidad; y

- 3º La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto.

Artículo 99.—En todos los casos de multas, la autoridad que las imponga hará la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

Artículo 100.—En ningún contrato municipal que se celebre, modifique o proponga, podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos, impuestos, tasas o contribuciones municipales, ni estipularse la obligación de obtener o solicitar del Poder Nacional la exoneración, en favor del contratista, del pago de dichos tributos.

## CAPITULO II

### *De los Ejidos*

Artículo 101.—Son terrenos ejidos:

- 1º Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios;
- 2º Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin;
- 3º Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas;
- 4º Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 has), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros; y
- 5º Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otor-

que determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

Artículo 102.—No podrá crearse ningún nuevo Municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de la señalada en el ordinal 4º del artículo anterior. En este caso, la Asamblea Legislativa respectiva hará las gestiones correspondientes.

Artículo 103.—Se declara de utilidad pública e interés social, la concesión y ampliación de ejidos al Municipio Foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.

En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la porción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio y que se fijará anualmente en el Presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 104.—Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Los ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el artículo 105 y se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanza respectiva y previas las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

Los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional.

Artículo 105.—Cuando el Concejo acuerde urbanizar terrenos de origen ejidal deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Concejo e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectivo. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez

que el Concejo, por el voto de las dos terceras ( $\frac{2}{3}$ ) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Concejo, el contrato que celebre este organismo con tal fin, deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras ( $\frac{2}{3}$ ) partes de los miembros del Cuerpo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este artículo.

Artículo 106.—Los terrenos originalmente ejidos que conforme al Artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además del canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que la Cámara haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Concejo, previa la comprobación correspondiente y mediante acuerdo de la Cámara, declarará resuelto de pleno derecho el contrato, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

El acuerdo de la Cámara se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente.

Artículo 107.—La compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

### CAPITULO III

#### *Del Situado*

Artículo 108.—El Situado que de conformidad con la Ley respectiva co-

responda a los Municipios será distribuido por los Estados en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) en partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada uno de ellos.

Artículo 109.—El Distrito Metropolitano percibirá el cincuenta por ciento (50%) de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo integran, el cual será invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio.

Artículo 110.—El Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento.

Cuando en el Municipio existan Municipios Foráneos se invertirá en la jurisdicción de éstos una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

Artículo 111.—Los Gobernadores de los Estados, con la opinión favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta Ley, en cuyo caso las cantidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los Territorios Federales la retención será acordada por el Gobernador, cuando proceda.

En todo caso la retención se hará mediante Resolución motivada, impugnable por ante el correspondiente Tribunal de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el cual resolverá conforme al procedimiento y plazos establecidos en el Artículo 146.

Artículo 112.—El Gobernador del Estado que, sin ajustarse al procedimiento establecido en esta Ley, retenga en todo o en parte la asignación por concepto de Situado Municipal, será sancionado personalmente por la Contraloría General de la República con multa de un mil a diez mil bolívares (Bs. 1.000,00 a 10.000,00) que ingresarán al Tesoro Municipal respectivo.

#### CAPITULO IV

##### *Del Presupuesto y la Contabilidad*

Artículo 113.—Los Municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas, y el cual se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

El Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la Ley. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los Ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

El Presupuesto de Gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el Presupuesto de Ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 114.—El Presupuesto deberá contener en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, con-

forme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

Artículo 115.—El Administrador Municipal formulará el Proyecto de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente, para lo cual oirá la opinión de los Concejales, directores y jefes de servicios y de las demás dependencias municipales, procurando conciliar sus observaciones y aspiraciones con los objetivos y metas propuestas.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al Administrador Municipal la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estatal, cuyo ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Administrador Municipal acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Administrador Municipal o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

Artículo 116.—El Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos deberá someterse a la consideración del Concejo, antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

Artículo 117.—Si para el 1º de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. Para la reconducción del Presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 118.—En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada "Rectificaciones al Presupuesto", cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (50/00) ni superior del cinco por ciento (5%) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuestos, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estadal. El Administrador Municipal podrá hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto.

No se podrán aprobar créditos adicionales a la partida "Rectificaciones al Presupuesto" ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

Artículo 119.—El Concejo podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos, para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Los créditos adicionales podrán ser financiados:

- 1º Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto, o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos;
- 2º Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio;
- 3º Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal;
- 4º Con aportes especiales acordados por los Gobiernos Nacional y Estadal; y
- 5º Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entenderán por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

Artículo 120.—El reglamento establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley.

Artículo 121.—Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Concejo Municipal conforme al reglamento de esta Ley.

Se considerarán avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrados por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

El Concejo Municipal establecerá las normas y procedimientos que regirán para los avances o anticipos.

Artículo 122.—Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por funcionarios competentes para ello.

Artículo 123.—Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Concejo acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al reglamento.

A solicitud del Administrador Municipal o del Presidente del Concejo según los casos, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estatal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos.

Artículo 124.—Los Municipios deberán aplicar las normas que se adopten a nivel nacional para el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

A tal efecto el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad, prescribirán los procedimientos relativos a la Administración presupuestaria de los Municipios dentro de los términos de la presente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 125.—Los gastos de Gobierno y Administración General no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluido el Situado Constitucional, que se señala a continuación:

Del 40% en Municipios con menos de Bs.	250.000,00
Del 30% en Municipios con menos de Bs.	1.000.000,00
Del 25% en Municipios con menos de Bs.	5.000.000,00
Del 20% en Municipios con menos de Bs.	100.000.000,00
Del 15% en Municipios con más de Bs.	100.000.000,00

La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.

A los efectos de este Artículo, se consideran gastos de Gobierno y de Administración General, todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las Unidades Organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del Administrador Municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atiendan servicios públicos municipales.

El Reglamento precisará las reglas de aplicación de este artículo.

Artículo 126.—La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto el Concejo Municipal deberá enviarle dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la Gaceta Municipal correspondiente.

Artículo 127.—Los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría General de la República, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 128.—Las cuentas del Municipio serán de tal naturaleza que permitan la anotación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios.

Artículo 129.—Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal serán prescritos por las Contralorías Municipales donde éstas existan; sin embargo, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

El Administrador Municipal dará cumplimiento a lo pautado en este artículo cuando no exista Contraloría Municipal.

Artículo 130.—Las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuestaria, llevarán sus cuentas de conformidad con las necesidades propias de cada organismo y las normas que dicte el Concejo Municipal; asimismo se atenderán a lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 131.—A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ordinal 1º, del Artículo 37 de la presente Ley, el Presidente del Concejo o el Administrador Municipal, cuando lo hubiere, deberá formar inventario de los bienes municipales y mantenerlos actualizados.

Artículo 132.—Los comprobantes de gastos deberán sujetarse a las previsiones contempladas en la Ordenanza de Hacienda Municipal.

## CAPITULO V

### *Del Control Administrativo*

Artículo 133.—Además de lo previsto expresamente en esta Ley, la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con las Contralorías Municipales, donde existan, la vigilancia, fiscalización y control *a posteriori* sobre las administraciones municipales, Empresas, Fundaciones o Mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Legislación Nacional.

Artículo 134.—El resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencia, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

## TITULO VII

### *Del Régimen de Personal*

Artículo 135.—El Municipio deberá establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

Artículo 136.—A los fines del artículo anterior, el Municipio podrá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin.

## TITULO VIII

### *Del Régimen Parlamentario*

Artículo 137.—El Concejo, para su funcionamiento interno, deberá aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario.

Artículo 138.—El Concejo sesionará en forma ordinaria, en su sede oficial, los días y horas determinados en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias serán convocadas en la forma que determine el Reglamento Interno de la Cámara por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, con indicación del objeto de la misma.

Artículo 139.—De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) si la Cámara está integrada por siete (7) o nueve (9) Concejales, y hasta ocho (8) sesiones cuando el número de sus miembros exceda de nueve (9). En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones ya señalado.

Perderá la dieta el Concejel que se presentare después de los treinta (30) minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retire antes de finalizar ésta sin permiso del Presidente.

Artículo 140.—Las sesiones del Concejo serán públicas. Sin embargo, cuando el asunto que deba tratarse sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o del Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, se deberá guardar absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella.

Artículo 141.—Las actas de las sesiones de los Concejos son instrumentos de carácter público y los actos que no consten en ellas carecerán de valor legal. Las actas una vez aprobadas por la Cámara, deberán asentarse en el Libro de Actas que se abrirá anualmente. Este libro deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el Presidente del Concejo, quien en la primera de sus páginas estampará una nota en la que hará constar la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se estampará igualmente una nota donde termine el último asiento, haciendo constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de este año. Las actas serán suscritas por el Presidente y el Secretario de la Cámara. Los Concejales asistentes a la sesión, si lo desean, podrán igualmente firmarlas.

Las actas de las sesiones públicas del Concejo Municipal serán publicadas mensualmente en la Gaceta Municipal.

Artículo 142.—Los órganos colectivos del Régimen Municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Artículo 143.—Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos.

Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los Concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número par inmediato inferior cuando el número de Concejales presentes fuese impar.

Cuando se produjera empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Concejo incluirá la materia para ser considerada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada.

Artículo 144.—El Presidente del Concejo será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente. Los Vicepresidentes serán elegidos por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la designación de la Directiva del Concejo en el primer año del período edilicio, si no se obtuviese la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al primer Concejale en la plancha que obtuvo en las elecciones respectivas el mayor número de votos, y como Vicepresidentes a quienes obtuvieron el segundo y el tercer cuociente electorales.

Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el Concejale presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciere presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberá hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Artículo 145.—Salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la

votación a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte, a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

Artículo 146.—En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes.

## TITULO IX

### *De la participación de la comunidad*

Artículo 147.—Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiéndose, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc., de la comunidad.

Artículo 148.—Los habitantes que integren una comunidad de doscientas (200) familias, por lo menos, podrán constituir una Asociación de Vecinos la cual tendrá personalidad jurídica.

El Ejecutivo Nacional, al reglamentar esta Ley, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, su estructura interna la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas.

Artículo 149.—Para adquirir personalidad jurídica, las Asociaciones de Vecinos deberán inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro.

En el respectivo Concejo Municipal se llevará un Registro de tales Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción. En dicho Registro se asentará

el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva, así como los cambios o reformas en los mismos.

Artículo 150.—La Oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinará el ámbito espacial donde pueden constituirse las Asociaciones de Vecinos.

En aquellas comunidades que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas.

Artículo 151.—Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrá presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Consejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

Artículo 152.—Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante la sanción, a toda, o parte de ella.

Artículo 153.—La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de esta Ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea menor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por ciento (20%) de los mismos.

Artículo 154.—Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta (60) días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 155.—La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciare dentro del

plazo establecido en el artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la Ordenanza objetada, si este fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político-Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Artículo 156.—El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

- a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales, del propio Concejo;
- b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas, y
- c) Cualesquiera otra forma de organización o colaboración vecinal.

Se procurará que en dichos organismos, según los casos, tengan representación las diversas organizaciones a que se refiere el artículo 151 de esta Ley.

## TITULO X

### *Disposiciones finales*

Artículo 157.—A los efectos municipales la Asamblea Legislativa podrá agrupar en Distritos dos o más Municipios de acuerdo con los requisitos que se establezcan en la Ley de División Político-Territorial del Estado.

Hasta tanto sea dictada tal previsión la División Político-Territorial denominada Distrito continuará vigente para los fines señalados en el presente artículo.

Artículo 158.—Para fines de la Administración Nacional y Estatal, la División Político-Territorial denominada Distrito continuará vigente.

Artículo 159.—Cuando se compruebe que ejidos e inmuebles municipales en general han sido enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, las ordenanzas y leyes respectivas, o son detentados sin causa o justo título, el Municipio tomará las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión.

Cuando el Municipio no ejerza las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, la Asamblea Legislativa o cualesquiera de los vecinos, podrá

solicitar la intervención de un Fiscal del Ministerio Público para que inste al Municipio a actuar o, en su defecto, dicho funcionario podrá subrogarse en el ejercicio de tales acciones.

Artículo 160.—Las autoridades nacionales y regionales deberán comunicar al Municipio respectivo los planes que se propongan ejecutar a corto, mediano o largo plazo, a fin de evitar la creación de servicios paralelos, la duplicación de servicios o la contradicción de la actividad realizada en forma concurrente por varios entes de la Administración.

Artículo 161.—Las normas de la presente Ley se aplicarán con preferencia a las leyes estatales, ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contrarias.

Artículo 162.— La presente Ley entrará en vigencia desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

## TITULO XI

### *Disposiciones transitorias*

Artículo 163.—Las Asambleas Legislativas de los Estados en el transcurso del próximo período constitucional deberán promulgar las disposiciones legales pertinentes y adoptar las medidas necesarias a fin de adaptar la actual organización Municipal a la prevista en la presente Ley.<sup>1</sup>

Artículo 164.—El número y denominación de los actuales Distritos se mantendrán inalterables hasta tanto se modifique la División Político-Territorial conforme a lo dispuesto en el artículo 163.

Artículo 165.—Para el próximo período Municipal sólo se elegirán las autoridades de los Concejos Municipales actualmente existentes, los cuales conservarán la totalidad de sus potestades durante dicho período.<sup>2</sup>

1. En la reforma parcial de la Ley Orgánica de marzo de 1984, este artículo quedó redactado así: "Artículo 163. Las Asambleas Legislativas de los Estados que no hayan adaptado la Organización Municipal prevista en la presente ley, deberán hacerlo con anterioridad al 1º de enero de 1988. Los Distritos autónomos de los Estados que no reúnan los requisitos de población establecidos en el artículo 15 de la Ley para ser Municipios Autónomos, podrán tener tal condición a juicio de la Asamblea Legislativa respectiva".
2. En la reforma parcial de la Ley Orgánica de marzo de 1984, este artículo quedó redactado así: "Artículo 165. Para el período municipal que comienza en 1984 se elegirán Concejos Municipales en el Distrito Federal, en cada uno de los Territorios Federales, en cada uno de los Distritos Autónomos existentes para el 31 de diciembre de 1983, y en cada uno de los Municipios autónomos creados para la fecha de promulgación de esta ley, por las Asambleas Legislativas".

Artículo 166.—Para el período Municipal que se inicia el año 1979, los Concejos Municipales que deban elegirse conforme a las reglas que al efecto señale el Consejo Supremo Electoral, se instalará en la oportunidad en que este mismo órgano lo indique y hasta tanto esto ocurra, continuarán en ejercicio de sus funciones los integrantes de los Concejos Municipales electos el nueve (9) de diciembre de 1973.<sup>3</sup>

Artículo 167.—El Municipio que para la fecha de promulgación de la presente Ley sea sede de un Concejo Municipal y no reúna los requisitos establecidos en el artículo 15, o los pierda con posterioridad, continuará como tal hasta tanto la Asamblea Legislativa tome la decisión que corresponda.

Artículo 168.—Mientras se dicte la Ley Nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique un cambio de zonificación, éste podrá hacerse de acuerdo con el siguiente procedimiento. La solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza de cambio de zonificación el Concejo determinará el día y la hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada.

El Concejo autorizará los cambios de zonificación cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

- a) Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija;
- b) Cuando la Municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios;

3. En la reforma parcial de la Ley Orgánica de marzo de 1984, este artículo quedó redactado así: "Artículo 166. Los Concejos Municipales a elegirse en las votaciones correspondientes al presente período constitucional se instalarán con mayoría absoluta de sus miembros el 15 de junio de 1984, o el día posterior más inmediato posible sin necesidad de previa convocatoria".

- c) Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo.

Los organismos nacionales que tengan a su cargo la prestación de los servicios a que se refiere la letra "a" de este artículo, deberán certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

En los casos a que se refieren las letras "b" y "c", el Concejo deberá incorporar en la ordenanza de presupuesto del año siguiente y las sucesivas, las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los concejales serán solidariamente responsables de los daños que resulten por el incumplimiento de esta disposición.

También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiera adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

Artículo 169.—Para el año fiscal 1980, los respectivos Concejos Municipales deberán cumplir con las disposiciones relativas al Presupuesto y su control, sin perjuicio de la aplicación progresiva a que se refiere la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y procederán a organizar la Contraloría Municipal en conformidad con la presente Ley.<sup>4</sup>

Artículo 170.—Mientras se dicten las normas a que se refiere el artículo 124, se aplicarán, en cuanto sean pertinentes, las disposiciones que rigen la formación, ejecución, registro y control del presupuesto nacional.

Artículo 171.—Los Municipios con ingresos propios menores de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) deberán reducir progresivamente sus gastos de administración general, a fin de que para el año fiscal 1981, el porcentaje de tales gastos se ajusten al determinado en el artículo 125 de esta Ley.<sup>5</sup>

Artículo 172.—Desde la fecha de publicación de la presente Ley hasta la instalación de los nuevos Concejos Municipales, queda prohibido a los actuales Concejos Municipales enajenar los ejidos y demás inmuebles municipales. Se considerará inexistente lo efectuado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo.<sup>6</sup>

Artículo 173.—Lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley entrará en vigencia cuando el Congreso, en sesión conjunta de ambas Cámaras y por el voto de

---

4,5,6, Estos artículos 169, 171 y 172 quedaron eliminados en la reforma parcial de la Ley Orgánica de marzo de 1984.

las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, así lo decida; entre tanto, los períodos Municipales y Metropolitanos serán de cinco (5) años.<sup>7, 8</sup>

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los siete días del mes de agosto de mil novecientos setenta y ocho. Año 169º de la Independencia y 120º de la Federación.

El Presidente,  
(L. S.)

*Gonzalo Barrios*

El Vicepresidente,

*Oswaldo Alvarez Paz*

Los Secretarios,

*Andrés Eloy Blanco Iturbe*  
*Leonor Mirabal M.*

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos setenta y ocho. Año 169º, de la Independencia y 120º, de la Federación.

Cúmplase,  
(L. S.)

CARLOS ANDRES PEREZ

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

*Octavio Lepage*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

*Simón Alberto Consalvi*

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

*Luis José Silva Luongo*

- 
7. En la reforma parcial de la Ley Orgánica de marzo de 1984, este artículo quedó redactado así: "Artículo 173. Lo dispuesto en el Artículo 33 de esta Ley entrará en vigencia cuando el Congreso en sesión conjunta de sus dos Cámaras y con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, así lo decida".
  8. En la reforma parcial de la Ley Orgánica de marzo de 1984, se agregó un nuevo artículo que como Artículo 174 quedó redactado en los siguientes términos: "Artículo 174. Queda reformada la Ley Orgánica de Régimen Municipal de fecha 18 de agosto de 1978 publicada en *Gaceta Oficial* N° 2.297 Extraordinaria del 18 de agosto de 1978".

Refrendado. El Ministro de la Defensa, (L. S.)	<i>Fernando Paredes Bello</i>
Refrendado. El Ministro de Fomento, (L. S.)	<i>Luis Alvarez Dominguez</i>
Refrendado. El Ministro de Educación, (L. S.)	<i>Carlos Rafael Silva</i>
Refrendado. El Ministro de Sanidad y Asistencia Social, (L. S.)	<i>Antonio Parra León</i>
Refrendado. El Ministro de Agricultura y Cría, (L. S.)	<i>Gustavo Pinto Cobén</i>
Refrendado. El Ministro del Trabajo, (L. S.)	<i>José Manzo González</i>
Refrendado. El Ministro de Transporte y Comunicaciones, (L. S.)	<i>Jesús E. Vivas Casanova</i>
Refrendado. El Ministro de Justicia, (L. S.)	<i>Juan Martín Echeverría</i>
Refrendado. El Ministro de Energía y Minas, (L. S.)	<i>Valentín Hernández Acosta</i>
Refrendado. El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, (L. S.)	<i>Arnoldo José Gabaldón</i>
Refrendado. El Ministro de Desarrollo Urbano Encargado, (L. S.)	<i>Otto Hernández Acosta</i>

- Refrendado.  
El Ministro de Información y Turismo,  
(L. S.) *Celestino Armas*
- Refrendado.  
El Ministro de la Juventud,  
(L. S.) *Alfredo Baldó Casanova*
- Refrendado.  
El Ministro de la Secretaría de la Presidencia.  
(L. S.) *Carmelo Lauria Lessner*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *Lorenzo Aspúrua Marturet*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *Manuel Pérez Guerrero*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *J. L. Salcedo-Bastardo*



**ANEXO Nº 3: REGLAMENTO PARCIAL Nº 1 DE LA LEY  
ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL (1979) \***

DECRETO NUMERO 3.130 - 6 DE MARZO DE 1979

CARLOS ANDRES PEREZ,  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 148 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en Consejo de Ministros,

Decreta:

el siguiente

**REGLAMENTO PARCIAL Nº 1 DE LA LEY ORGANICA  
DE REGIMEN MUNICIPAL SOBRE LAS ASOCIACIONES  
DE VECINOS**

**CAPITULO 1**

Disposiciones generales

Artículo 1º El presente Reglamento establece los requisitos y regula el procedimiento que deben cumplirse para la constitución de las Asociaciones de Vecinos previstas en el Título IX de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, así como las normas de control sobre el funcionamiento de aquéllas.

Artículo 2º Toda comunidad integrada por no menos de doscientas familias establecidas en un mismo territorio podrá constituir una Asociación de Vecinos, en los términos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 3º El territorio de la comunidad es el que corresponde a la urbanización, barrio, sector, vecindario, caserío u otra forma de agrupación ha-

---

\* Tomado de la *Gaceta Oficial* Nº 31.692, de 8-3-79.

bitacional donde aquélla se encuentre localizada. Su determinación compete a la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana y deberá constar en el Plano de Zonificación respectivo.

Artículo 4º El territorio define la circunscripción dentro de la cual actuará cada una de las Asociaciones de Vecinos.

Artículo 5º Las Asociaciones de Vecinos estarán constituidas por los residentes de la comunidad que sean mayores de edad. La residencia se comprobará con la constancia de Inscripción en el Registro Electoral Permanente.

Artículo 6º Las Asociaciones de Vecinos tendrán por objeto esencial gestionar, en nombre de la respectiva comunidad, la atención de sus problemas y la defensa de sus intereses generales. A tal respecto les corresponden los siguientes deberes y atribuciones:

- a) El desarrollo y superación de la comunidad y contribuir a la solución de los problemas que afecten su interés.
- b) Propender al desarrollo integral de los miembros de la comunidad.
- c) Proponer ante los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernación de Estado y Concejo Municipal, planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos de la circunscripción de la Asociación, con señalamiento de las prioridades que considere procedentes.
- d) Vigilar el fiel cumplimiento de las normas y ordenanzas establecidas para la comunidad.
- e) Colaborar con los organismos encargados de la administración de los servicios públicos comunales.
- f) Solicitar de los organismos correspondientes la asignación de áreas destinadas a servicios públicos educacionales, asistenciales, recreativos y deportivos, en la respectiva comunidad.
- g) Promover o realizar, entre otros, programas de capacitación de los vecinos en actividades culturales, cívicas y deportivas.
- h) Contribuir a la conservación y mejoramiento del ambiente, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente y sus Reglamentos.
- i) Colaborar con las autoridades competentes en la fiscalización de precios de artículos de primera necesidad.
- j) Cooperar en el control sanitario de los locales de expendios de artículos alimenticios.

- k) Ejercer recursos respecto al otorgamiento ilegal de licencias para expendios de licores.
- l) Colaborar en la práctica de medidas destinadas a proteger las personas y propiedades de los vecinos.
- m) Tomar la iniciativa en las campañas contra ruidos molestos y prestar la cooperación necesaria.
- n) Las Asociaciones de Vecinos podrán, previas las respectivas aprobaciones de las autoridades competentes promover y ejecutar, con sus propios medios, obras de interés para la comunidad, así como prestar servicios de la misma índole.
- ñ) Ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines.

Artículo 7º En las sedes de las Asociaciones de Vecinos se prohíbe la celebración de actividades políticas, el expendio de bebidas alcohólicas, la realización de juegos de envite y azar y, en general, de cualquiera otras actividades que no se correspondan con las específicas de la Asociación.

Artículo 8º Los funcionarios locales de organismos nacionales, tales como los Ministerios de Educación, Fomento, Agricultura y Cría, Sanidad y Asistencia Social, Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y del Desarrollo Urbano; y de los Institutos o empresas del Estado que prestan servicios públicos, están en la obligación de recibir bimestralmente en audiencia ordinaria a los representantes de las Asociaciones de Vecinos para tratar asuntos relacionados con sus fines. Además, las Asociaciones podrán solicitar audiencias extraordinarias cuando el caso lo amerite.

Artículo 9º Los Concejos Municipales deberán realizar, periódicamente, reuniones con las Asociaciones de Vecinos de la localidad. Asimismo, darán respuestas, expresas y motivadas en un término prudencial, a los planteamientos, solicitudes o comunicaciones que fueren cursadas por las Asociaciones de Vecinos.

## CAPITULO II

### *De la Constitución de las Asociaciones de Vecinos*

Artículo 10. Para la Constitución de las Asociaciones de Vecinos se requiere que, por lo menos, cincuenta de los representantes de las familias que integran la comunidad, estén inscritos como miembros y figuren como tales en el Acta Constitutiva.

Artículo 11. Los Concejos Municipales llevarán un Registro de Asociaciones de Vecinos, en el cual abrirán un expediente a cada Asociación inscrita, con inserciones del documento constitutivo, de los estatutos y sus reformas, así como de todos aquellos que conciernan a sus actividades. Anualmente las Asociaciones deberán actualizar su inscripción, para lo cual presentarán un listado de sus miembros con señalamiento de su residencia, las renovaciones o modificaciones de las Juntas Directivas y demás requisitos que puedan ser exigidos. La actualización deberá ser hecha dentro de los primeros noventa días del año, a riesgo de perder la inscripción en el Registro de Asociaciones, sin la cual no podrán actuar válidamente ante los Concejos Municipales.

Artículo 12. El Registrador Subalterno, antes de proceder al registro del Acta Constitutiva de la Asociación, deberá verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes sobre la organización de dichas Asociaciones de Vecinos.

### CAPITULO III

#### *De los Estatutos de las Asociaciones de Vecinos*

Artículo 13. Las Asociaciones de Vecinos tendrán sus propios Estatutos ajustados a las disposiciones de la Ley y del presente Reglamento.

El Acta Constitutiva y los Estatutos deberán contener disposiciones relativas al nombre de la Asociación, su carácter democrático, domicilio, territorio, objeto, número de miembros que integran la Junta Directiva y sus atribuciones, quórum reglamentario, derechos y obligaciones de los miembros, patrimonio de la Asociación, normas de control y fiscalización internos, régimen de administración del patrimonio y de modificación de los Estatutos, lo cual sólo podrá realizarse en Asamblea Extraordinaria especialmente convocada para ello y con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asociación, así como cualesquiera otras disposiciones complementarias.

Artículo 14. La Junta Directiva, compuesta por no menos de cinco miembros deberá ser elegida con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de la Asociación y no podrá durar más de dos años en sus funciones.

Artículo 15. Las Asociaciones de Vecinos que tengan más de doscientos miembros, deberán designar en Asamblea Ordinaria y en la oportunidad de la elección de la Junta Directiva, un Comisario, quien tendrá derecho ilimitado de inspección y vigilancia sobre las actividades de la Junta Directiva y de la Asociación pudiendo examinar la correspondencia, libros y documentos que considerare pertinentes, e incluso, solicitar explicación sobre los asuntos decididos por la Junta Directiva de la Asociación que tengan efecto generales para la

comunidad. Cuando a Juicio del Comisario existan vicios de entidad suficiente, podrá convocar la Asamblea y formular las denuncias que crea pertinentes ante los organismos competentes.

Artículo 16. El patrimonio de las Asociaciones de Vecinos estará constituido por los aportes ordinarios o extraordinarios que hagan sus miembros, las donaciones, contribuciones e ingresos que pueda recibir por cualquier título o causa. Los dineros y valores de las Asociaciones de Vecinos deberán ser colocados y movilizados en una institución bancaria de la localidad. Los estados contables de las cuentas de las Asociaciones de Vecinos serán puestos de manifiesto a los asociados que lo solicitaren.

Artículo 17. Las Asociaciones de Vecinos celebrarán, por lo menos, dos asambleas anuales para informar a sus miembros sobre programas, actividades realizadas y presentación del balance financiero de la Asociación.

Para efectuar dichas asambleas se procederá a realizar una primera convocatoria, exigiéndose la presencia de la mayoría simple de los inscritos en la Asociación para que sus decisiones sean válidas.

Si no se reúne con la primera convocatoria la mayoría requerida, se procederá a efectuar una segunda convocatoria, en la cual se dejará constancia de que la Asamblea se realizará con los miembros inscritos presentes.

En ambos casos se requerirá el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes en la Asamblea para la aprobación del Balance Financiero Anual.

Artículo 18. La convocatoria prevista en el artículo anterior se podrá hacer mediante la utilización de los medios de comunicación social o fijando el anuncio correspondiente de manera visible en los lugares más públicos de la comunidad.

Artículo 19. La Junta Directiva de la Asociación de Vecinos tiene la obligación de asistir a las sesiones del Concejo Municipal donde se traten materias relativas a la comunidad, para lo cual el respectivo Concejo deberá notificarla con suficiente anticipación.

#### CAPITULO IV

##### *Disposición transitoria*

Artículo 20. Las actuales Asociaciones o Juntas de Vecinos y cualquier otro tipo de Asociación similar existentes, serán reconocidas como Asociaciones de Vecinos en los términos de este Reglamento previa su adaptación a las modalidades de organización y funcionamiento aquí establecidas.

Dado en Caracas, a los seis días del mes de marzo de mil novecientos setenta y nueve. - Año 169º de la Independencia y 121º de la Federación.

(L. S.)	CARLOS ANDRES PEREZ
Refrendado.	
El Ministro de Relaciones Interiores,	
(L. S.)	<i>Manuel Mantilla</i>
Refrendado.	
El Ministro de Relaciones Exteriores,	
(L. S.)	<i>Simón Alberto Consalvi</i>
Refrendado.	
El Ministro de Hacienda,	
(L. S.)	<i>Luis José Silva Luongo</i>
Refrendado.	
El Ministro de la Defensa,	
(L. S.)	<i>Fernando Paredes Bello</i>
Refrendado.	
El Ministro de Fomento,	
(L. S.)	<i>Luis Alvarez Domínguez</i>
Refrendado.	
El Ministro de Educación,	
(L. S.)	<i>Gerardo Cedeño Fermín</i>
Refrendado.	
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,	
(L. S.)	<i>Antonio Parra León</i>
Refrendado.	
El Ministro de Agricultura y Cría,	
(L. S.)	<i>Gustavo Pinto Cobén</i>
Refrendado.	
El Ministro del Trabajo,	
(L. S.)	<i>José Manzo González</i>
Refrendado.	
El Ministro de Transporte y Comunicaciones,	
(L. S.)	<i>José Ignacio A. Maldonado</i>

- Refrendado.  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.) *Juan Martín Echeverría*
- Refrendado.  
El Ministro de Energía y Minas,  
(L. S.) *Valentín Hernández Acosta*
- Refrendado.  
El Ministro del Ambiente y de los Recursos  
Naturales Renovables,  
(L. S.) *Arnoldo José Gabaldón*
- Refrendado.  
El Ministro del Desarrollo Urbano,  
(L. S.) *Roberto Padilla Hernández*
- Refrendado.  
El Ministro de Información y Turismo,  
(L. S.) *Celestino Armas*
- Refrendado.  
El Ministro de la Juventud,  
(L. S.) *Alfredo Baldó Casanova*
- Refrendado.  
El Ministro de la Secretaría de la Presidencia,  
(L. S.) *Carmelo Lauría Lesseur*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *Lorenzo Azpúrua Murturet*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *Héctor Hurtado*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *Manuel Pérez Guerrero*
- Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.) *J. L. Salcedo-Bastardo*



ANEXO Nº 4: REGLAMENTO PARCIAL Nº 2 DE LA LEY  
ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL (1982) \*

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

LUIS HERRERA CAMPINS,

En ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10, del artículo 190  
de la Constitución, en Consejo de Ministros,

*Decreta:*

el siguiente

REGLAMENTO PARCIAL DE LA LEY ORGANICA  
DE REGIMEN MUNICIPAL SOBRE NOMBRAMIENTO  
DE CONTRALORES MUNICIPALES

CAPITULO I

*Disposiciones generales*

Artículo 1º—Los Contralores Municipales serán designados dentro de los  
tres meses siguientes a la instalación del respectivo Concejo Municipal, de acuer-  
do con el procedimiento establecido en este Reglamento.

Artículo 2º—Los Concejos Municipales abrirán concurso para proveer el  
cargo de Contralor Municipal dentro de los quince días continuos siguientes  
a su instalación.

CAPITULO II

*De los candidatos*

Artículo 3º—Los candidatos a Contralor Municipal deberán tener experien-  
cia de control fiscal o financiero en la Administración Pública o Privada o título  
de Abogado, Economista, Contador Público, Administrador, Técnico Superior  
en Administración u otras carreras afines o idóneas.

---

\* Tomado de la *Gaceta Oficial* Nº 32.438, de 22-3-82.

## CAPITULO III

*De la convocatoria*

Artículo 4º—La convocatoria del concurso para proveer al cargo de Contralor Municipal se publicará al menos por tres días consecutivos en un diario de circulación nacional y en uno de la localidad, si lo hubiere, con un mínimo de siete días continuos de anticipación a la apertura del lapso para formalizar las inscripciones.

Artículo 5º—La convocatoria deberá contener:

- a) La transcripción del artículo 3º;
- b) Fechas de apertura y cierre de la inscripción en el concurso, las cuales deberán establecerse con un plazo de un mes entre una y otra;
- c) Lugar, días y horas hábiles para inscribirse y consignar las credenciales.

## CAPITULO IV

*De las inscripciones*

Artículo 6º—La inscripción de los candidatos se realizará en la Oficina del Secretario Municipal en formularios al efecto. De la inscripción se expedirá constancia al interesado, una vez recibidos los documentos, los cuales permanecerán en sobre cerrado y en estricta confidencialidad hasta su entrega al jurado el día del vencimiento del lapso de inscripción.

## CAPITULO V

*Del Jurado*

Artículo 7º—El Jurado estará integrado por tres miembros principales y sus respectivos suplentes, designados dentro de los treinta días continuos siguientes a la instalación del Concejo Municipal, así: uno por el Concejo Municipal, otro por la Contraloría General de la República, y el tercero y su respectivo suplente por el Concejo Municipal de una terna que presentará el Contralor General de la República.

En caso de falta absoluta de alguno de los miembros se procederá a una nueva designación.

Artículo 8º—El representante de la Contraloría General de la República coordinará la actuación del Jurado.

Artículo 9º—El Jurado se reunirá en la sede del Concejo respectivo y tomará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 10.—El Jurado invalidará la inscripción y descalificará al candidato, en caso de inexactitud de los datos suministrados o de falsedad de los documentos que anexe.

Artículo 11.—El Jurado, dentro de los quince días continuos siguientes al cierre del lapso de inscripción, deberá:

- a) Examinar detenidamente las credenciales, documentos y condiciones de los candidatos inscritos;
- b) Entrevistar a los candidatos las veces que estime necesario;
- c) Elaborar una lista por orden de mérito de los candidatos que reúnan los requisitos exigidos para el cargo, la cual deberá ser enviada al Concejo Municipal dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su elaboración y firma.

## CAPITULO VI

### *Disposiciones finales y transitorias*

Artículo 12.—El Concejo Municipal, de acuerdo con lo pautado en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, designará Contralor Municipal a uno de los candidatos incluidos en la lista de elegibles elaborada por el Jurado.

Artículo 13.—Para el resto del período municipal 1979-1984 los Concejos Municipales designarán los respectivos Contralores conforme a este Reglamento, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia.

Dado en Caracas, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y dos. - Año 171º de la Independencia y 123º de la Federación.

(L. S.)

LUIS HERRERA CAMPINS

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

*Luciano Valero*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

*José Alberto Zambrano Velasco*

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

*Luis Ugueto Arismendi*

Refrendado. El Ministro de la Defensa, (L. S.)	<i>Bernardo Alfonso Leal Puchi</i>
Refrendado. El Ministro de Fomento, (L. S.)	<i>José Enrique Porras Omaña</i>
Refrendado. El Ministro de Educación, (L. S.)	<i>Rafael Fernández Heres</i>
Refrendado, El Ministro de Sanidad y Asistencia Social, (L. S.)	<i>Luis José González Herrera</i>
Refrendado. El Ministro de Agricultura y Cría, (L. S.)	<i>José Luis Zapata Escalona</i>
Refrendado. El Ministro del Trabajo, (L. S.)	<i>Rangel Quintero Castañeda</i>
Refrendado. El Ministro de Transporte y Comunicaciones, (L. S.)	<i>Vinicio Carrera Arismendi</i>
Refrendado. El Ministro de Justicia, (L. S.)	<i>Reinaldo Chabaud Zerpa</i>
Refrendado. El Ministro de Energía y Minas Encargado, (L. S.)	<i>José Ignacio Moreno</i>
Refrendado. El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, (L. S.)	<i>Carlos Febres Pobeda</i>
Refrendado, El Ministro del Desarrollo Urbano, (L. S.)	<i>Orlando Orozco</i>

Refrendado. El Ministro de Información y Turismo, (L. S.)	<i>Enrique Pérez Oltares</i>
Refrendado. El Ministro de la Juventud, (L. S.)	<i>Charles Breuer Carias</i>
Refrendado. El Ministro de la Secretaría de la Presidencia, (L. S.)	<i>Gonzalo García Bustillos</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Luis Pastori</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Ricardo Martínez</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Hermann Luis Soriano</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Raimundo Villegas</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Luis Alberto Machado</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Mercedes Pulido Briceño</i>
Refrendado. El Ministro de Estado, (L. S.)	<i>Ceferino Medina Castillo</i>



## INDICE GENERAL



	<u>Pág.</u>
NOTA EXPLICATIVA .....	5
CONTENIDO .....	7
I. INTRODUCCION GENERAL .....	9
1. El Municipio en la Organización del Estado .....	11
A. Venezuela como Estado Federal .....	11
B. El sistema de distribución vertical del poder .....	12
a. El Poder Público Nacional .....	12
b. El Poder Público de los Estados (Estadal). ....	12
c. El Poder Público Municipal .....	13
2. El Municipio en la Constitución .....	14
A. La autonomía municipal .....	15
a. Autonomía política .....	15
b. Autonomía normativa .....	16
c. Autonomía tributaria .....	16
d. Autonomía administrativa .....	17
B. Las competencias municipales propias de la vida local ...	17
C. La organización municipal .....	19
a. La ausencia de autonomía organizativa .....	19
b. Los principios constitucionales y su inejecución ...	20
c. El uniformismo municipal .....	21
D. El autogobierno local .....	23
3. Las diversas entidades territoriales locales .....	25
A. Los Municipios .....	25
a. Creación y fusión .....	25
a'. Requisitos .....	26
b'. Iniciativa .....	27
b. Extinción .....	27

	<u>Pág.</u>
B. Los Distritos Metropolitanos . . . . .	27
a. Creación y fusión . . . . .	27
b. Competencias . . . . .	28
C. Las Mancomunidades . . . . .	29
4. Plan . . . . .	30
II. LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL . . . . .	31
1. Las materias de la competencia municipal y su caracter con- currente . . . . .	33
A. Las competencias urbanísticas . . . . .	34
B. Las competencias en materia de abastos . . . . .	38
C. Las competencias en materia de circulación y transporte urbano . . . . .	40
D. Las competencias en materia de cultura . . . . .	44
E. Las competencias en materia de salubridad . . . . .	45
F. Las competencias en materia de asistencia social . . . . .	46
G. La competencia en materia de institutos populares de crédito . . . . .	47
H. La competencia en materia de turismo . . . . .	47
I. La competencia en materia de policía municipal . . . . .	47
2. El régimen de las competencias municipales en la Ley Orgá- nica y su sujeción a la legislación nacional . . . . .	49
A. Competencias en materia de acueductos, cloacas y drenajes	50
B. La competencia en materia de distribución y venta de elec- tricidad y gas . . . . .	51
C. La competencia en materia de transporte colectivo de pa- sajeros y circulación urbana . . . . .	52
D. Las competencias en materia de servicios de mercadeo y abastecimiento . . . . .	53
E. Las competencias en materia de Aseo Urbano y domiciliario	53
3. La ordenación sistemática de las materias de la competencia municipal en la Ley Orgánica . . . . .	54
A. Los servicios públicos municipales . . . . .	54
a. Las limitaciones impuestas por leyes nacionales. . . . .	55
b. En relación con el personal al servicio del Concejo	82
c. Las obligaciones mínimas en la prestación de servicios	59
d. La forma de prestación . . . . .	60

	<i>Pág.</i>
B. La Ordenación Urbanística . . . . .	61
C. La policía municipal . . . . .	62
D. El fomento municipal . . . . .	62
E. El Catastro Municipal . . . . .	62
4. Las materias de la competencia municipal y las diversas entidades locales . . . . .	63
III. EL REGIMEN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL . . . . .	65
1. El carácter colegiado del gobierno local . . . . .	67
A. Los órganos colegiados . . . . .	67
a. Los Concejales en los Municipios . . . . .	67
b. El Cabildo Metropolitano . . . . .	67
B. Los Concejales . . . . .	68
a. Requisitos . . . . .	68
b. Elección de los Concejales . . . . .	68
c. Situación Jurídica de los Concejales . . . . .	69
a'. Características del cargo: carga pública . . . . .	69
b'. La remuneración del cargo . . . . .	69
c'. Prerrogativas de los concejales . . . . .	71
d'. Prohibiciones a los concejales . . . . .	72
e'. Pérdida de Investidura . . . . .	72
C. La Responsabilidad de los Concejales . . . . .	73
a. La inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley de Régimen Municipal . . . . .	74
a'. El principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos . . . . .	74
b'. Las excepciones al principio . . . . .	75
c'. La irresponsabilidad de los concejales y la violación de la Constitución . . . . .	76
b. La colisión entre el artículo 51 y los artículos 93, 95 y 96 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal . . . . .	77
c. La decisión de la Corte Suprema . . . . .	78
2. El Funcionamiento de los Concejos Municipales . . . . .	79
A. Instalación . . . . .	79
B. Elección del Presidente y directiva . . . . .	80

	<u>Pág.</u>
C. Funcionamiento . . . . .	80
a. Sesiones . . . . .	81
b. Actas de las Sesiones . . . . .	81
c. Quórum . . . . .	81
D. Facultades de los Concejos Municipales . . . . .	82
a. En relación con su régimen interno . . . . .	82
b. En relación con el personal al servicio del Concejo . . . . .	82
c. En relación con la gestión de los asuntos municipales . . . . .	83
d. En relación con los contratos municipales y demás relaciones con los particulares . . . . .	84
e. En relación a la defensa de los intereses municipales . . . . .	84
f. En relación a las demás entidades locales y a la creación de entes descentralizados . . . . .	84
g. En relación a sus actos formales . . . . .	85
E. Obligaciones de los Concejos Municipales . . . . .	85
3. La Organización Administrativa de los Municipios . . . . .	86
A. La Administración Central del Municipio . . . . .	87
a. La Junta Directiva del Concejo . . . . .	87
a'. Presidente . . . . .	87
b'. Vicepresidente . . . . .	88
c'. El Secretario . . . . .	88
a''. Requisitos . . . . .	88
b''. Designación y Remoción . . . . .	88
c''. Competencia . . . . .	88
b. El Administrador Municipal . . . . .	89
a'. Carácter y requisitos . . . . .	89
b'. Designación y remoción . . . . .	90
c'. Competencia . . . . .	90
d'. Prerrogativas . . . . .	91
c. Síndico Procurador Municipal . . . . .	91
a'. Requisitos . . . . .	91
b'. Designación y remoción . . . . .	92
c'. Competencia . . . . .	92
e'. Otras funciones . . . . .	93

	<i>Pág.</i>
B. La Administración Territorial del Municipio . . . . .	93
a. El Municipio foráneo . . . . .	94
b. Las Juntas Municipales . . . . .	94
a'. Integración . . . . .	94
b'. Designación y remoción . . . . .	94
c'. Competencias . . . . .	95
C. La Administración descentralizada del Municipio . . . . .	95
IV. EL REGIMEN HACENDISTICO DE LOS MUNICIPIOS . . . . .	97
1. El régimen de la Hacienda Pública Municipal . . . . .	99
A. Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública, aplicables a la Hacienda Pública Municipal . . . . .	99
a. Los principios tributarios . . . . .	100
a'. Principio de la legalidad del tributo . . . . .	100
b'. Principio de la generalidad del tributo . . . . .	101
c'. Principio de la igualdad tributaria . . . . .	101
d'. Principio de la no confiscación . . . . .	102
e'. Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal . . . . .	102
f'. Exigencia de un término para que pueda aplicar- se una Ley Tributaria . . . . .	102
b. Los principios presupuestarios . . . . .	103
a'. El principio de la previsión presupuestaria de los gastos . . . . .	103
b'. El equilibrio presupuestario y los gastos buro- cráticos . . . . .	103
c. Los principios relativos a la descentralización funcional	104
d. Los principios relativos al Crédito Público Municipal	104
e. La competencia en materia de obligaciones municipa- les . . . . .	104
B. Los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pú- blica Municipal . . . . .	104
a. Los ingresos municipales . . . . .	105
b. Los ejidos . . . . .	105
c. Las limitaciones tributarias . . . . .	105
C. Los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional aplicables a la Hacienda Pública Municipal, con especial referencia a las prerrogativas y privilegios del Fisco . . . . .	106

	<u>Pág.</u>
a. Prerrogativas procesales ... ..	107
a'. La excepción a la forma de las citaciones ...	107
b'. La excepción a la confesión ficta ... ..	107
c'. La excepción a la exigencia de caución ... ..	107
d'. La excepción al principio de que las partes están a derecho ... ..	108
e'. La excepción a las medidas preventivas o ejecutivas	108
f'. La regulación de la condena en costas ... ..	109
g'. Las excepciones a las normas de ejecución de condenas ... ..	109
h'. La brevedad de los procedimientos ... ..	110
b. Privilegios ... ..	110
a'. Privilegio general de los créditos tributarios ...	111
b'. Privilegio de juicio ejecutivo ... ..	111
c'. Privilegio de conocimiento ... ..	111
d'. Privilegio de gratuidad ... ..	112
e'. La prescripción decenal ... ..	112
2. El régimen de los bienes municipales ... ..	113
A. Clases de bienes ... ..	113
B. Adquisición de los bienes ... ..	114
C. El uso de los bienes municipales del dominio público ...	116
D. El uso y disposición de los bienes municipales del dominio privado ... ..	117
E. El régimen de los ejidos ... ..	118
a. Enumeración de los ejidos .....	119
b. La adquisición de inmuebles a los efectos ejidales ...	119
c. La enajenación de ejidos ... ..	120
d. Las restricciones a la enajenación de ejidos y a su uso	122
F. La recuperación de los bienes municipales .....	123
3. El régimen de los ingresos municipales ... ..	123
A. La enumeración de los ingresos ... ..	123
B. Los impuestos municipales ... ..	124
C. Las tasas municipales ... ..	126
D. Las contribuciones especiales ... ..	126
E. El Situado Municipal ... ..	127
F. Las multas ... ..	129
G. Las operaciones de crédito público ... ..	129
4. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal .....	130

	<i>Pág.</i>
	<hr/>
V. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS ...	131
1. El sistema de presupuesto ...	133
A. Contenido del Presupuesto Municipal ...	133
a. Disposiciones generales ...	133
b. El presupuesto de ingresos ...	134
c. El presupuesto de gastos ...	134
d. Las rectificaciones al Presupuesto ...	135
e. La especificación de las inversiones. ...	136
B. La elaboración y aprobación del Presupuesto ...	136
C. Las modificaciones al presupuesto: los créditos adicionales	137
D. La Ejecución del presupuesto ...	137
a. Carácter de los créditos presupuestarios ...	137
b. El principio de la legalidad del gasto y los requisitos formales de la ejecución presupuestaria ...	138
c. El principio de la sinceridad del gasto ...	138
d. La programación de la ejecución presupuestaria ...	138
2. El Sistema de Contabilidad ...	139
A. Competencia de la Contraloría General de la República ...	139
B. Las cuentas de la ejecución ...	139
C. Las competencias de las Contralorías Municipales ...	140
3. El sistema de personal ...	140
4. El sistema de control ...	140
A. Facultades de la Contraloría General de la República ...	140
B. Las Contralorías Municipales ...	141
C. Funciones de las Contralorías Municipales ...	142
D. El Contralor Municipal ...	144
VI. LA PARTICIPACION POLITICA EN EL REGIMEN MUNI- CIPAL ...	145
1. La participación política en la Ley Orgánica de Régimen local	147
A. Los mecanismos de participación política ...	147
B. Los mecanismos de participación en asuntos vecinales ...	149
C. Los mecanismos de participación en asuntos de urbanismo	150
D. Los mecanismos de participación en defensa de los bie- nes municipales ...	152

	<i>Pág.</i>
	<hr/>
2. Las Asociaciones de Vecinos . . . . .	153
A. Características generales . . . . .	153
B. El ámbito personal y territorial de las Asociaciones de Vecinos . . . . .	154
C. Las funciones de las Asociaciones de Vecinos . . . . .	156
VII. PECULIARIDADES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO MUNICIPAL . . . . .	159
1. El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos Municipales . . . . .	161
A. El control de la constitucionalidad de los actos de los Municipios . . . . .	161
B. El control de la constitucionalidad o legalidad de las Ordenanzas . . . . .	162
C. El control de la legalidad de los actos administrativos municipales . . . . .	162
D. Supuestos especiales de control de legalidad . . . . .	162
E. El control de la abstención o negativa de actuar de los funcionarios municipales . . . . .	163
2. La solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los Municipios o entre autoridades de un Municipio . . . . .	164
3. Las otras demandas en las que sea parte un Municipio . . . . .	164
VIII. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO . . . . .	167
1. La crisis del régimen local . . . . .	170
A. La crisis de la representatividad política de los Municipios . . . . .	170
a. La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales . . . . .	171
b. La elección de los concejales por listas bloqueadas, en amplia circunscripción electoral . . . . .	173
B. La crisis de la participación política en los Municipios . . . . .	175
a. La ausencia de participación de las sociedades intermedias en los órganos representativos municipales . . . . .	175
b. El fenómeno de las Asociaciones de Vecinos en el ámbito Municipal . . . . .	176
C. La crisis de la autonomía derivada de la ausencia de descentralización . . . . .	179
2. El sentido de las instituciones locales . . . . .	179
A. El sentido político de las instituciones locales . . . . .	180
B. El sentido administrativo de las instituciones locales . . . . .	183

	<i>Pág.</i>
	<hr/>
3. Evaluación crítica de la Ley Orgánica de Régimen Municipal	185
A. Algunos elementos de evaluación política . . . . .	185
B. Algunos elementos de evaluación administrativa . . . . .	187
C. Algunas frustraciones provocadas por la ley . . . . .	189
a. La Ley Orgánica de Régimen Municipal no solucionó la crisis municipal . . . . .	189
b. La Ley Orgánica no solucionó los problemas administrativos locales . . . . .	190
c. La Ley Orgánica no transformó el sistema de elección de concejales . . . . .	191
d. La Ley Orgánica no garantizó una efectiva democracia local y una adecuada participación política	191
4. Las exigencias de una reforma de las instituciones locales . . .	194
 IX. BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL . . . . .	 199
1. La superación de la artificial base de población . . . . .	204
2. La superación del uniformismo en el régimen organizativo municipal . . . . .	207
3. La superación del régimen colegiado de gobierno y Administración Local . . . . .	209
4. La superación del uniformismo en la configuración de las Entidades Locales . . . . .	213
5. La superación del uniformismo del sistema electoral de representación proporcional . . . . .	215
6. Conclusión . . . . .	217
 X. EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL . . . . .	 219
1. Caracas, el Distrito Federal y la Municipalidad capitalina . . .	222
A. La Capital histórica . . . . .	222
B. El Distrito Federal sin Municipalidad (1864-1872) . . .	213
C. El Distrito Federal y su régimen municipal no autónomo (1872 - 1893) . . . . .	225
D. El Distrito Federal y la autonomía municipal (1893-1936) . . . . .	225
E. El Distrito Federal y la Constitucionalización de la autonomía municipal (1936) . . . . .	230
F. Apreciación general . . . . .	232

	<i>Pág.</i>
2. El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal ...	233
A. El Gobernador y la función ejecutiva en el Distrito Federal ...	234
a. Las competencias políticas .....	234
a'. Competencias en relación al Poder Nacional...	235
b'. Competencias como primera autoridad de policía en el Distrito Federal ...	236
c'. Competencias en relación a la Administración Municipal .....	237
d'. Competencias en relación al Concejo Municipal	238
b. Las competencias administrativas .....	238
a'. Competencias administrativas generales .....	238
b'. Competencias administrativas en relación al Concejo Municipal .....	238
c'. Competencias en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito .....	239
d'. Competencias reglamentarias .....	240
e'. Competencias en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales .....	240
f'. Competencias administrativas en relación a los contratos municipales .....	240
g'. Competencias administrativas en relación a las obras públicas municipales ...	241
B. El Concejo Municipal y la función deliberativa en el Distrito Federal ...	241
a. Competencias normativas .....	241
b. Competencias deliberativas generales .....	242
c. Competencias deliberativas en relación con el propio Concejo .....	242
d. Competencias deliberativas en relación con la administración municipal .....	243
C. Consecuencias de la distribución de competencias .....	244
3. La Administración Territorial del Distrito Federal ...	245
A. El régimen de los Departamentos ...	245
B. El régimen de las Parroquias ...	248
4. Los problemas del régimen municipal de la capital ...	249
A. La deficiente estructura del régimen municipal del Distrito Federal ...	249

	<i>Pág.</i>
	<hr/>
B. La ausencia de un gobierno integral para el Area Metropolitana de Caracas ... ..	250
a. Los actuales gobiernos disímiles ... ..	250
b. Los gobiernos mal estructurados ... ..	252
c. El sistema no uniforme de gobierno ... ..	253
C. El centralismo municipal en la capital ... ..	253
D. La inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal con motivo de la publicación de la Enmienda Nº 2 de la Constitución en 1983 ... ..	254
5. Algunos criterios de solución respecto a los problemas del régimen local en la capital .....	260
A. La estructuración del régimen del Distrito Federal diferenciado de su propio régimen municipal ... ..	260
B. La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el Area Metropolitana ... ..	262
C. La descentralización política del régimen de Caracas... ..	262
XI. APENDICE INFORMATIVO SOBRE EL REGIMEN MUNICIPAL ... ..	265
1. Algunos datos sobre las Finanzas Municipales ... ..	267
2. Algunos datos sobre la población municipal (Censo 1981)..	269
3. Algunos datos sobre los Empleados Municipales ... ..	273
XII. DIVISION POLITICO TERRITORIAL DE VENEZUELA ..	275
XIII. BIBLIOGRAFIA .....	301
XIV. ANEXOS LEGISLATIVOS .....	319
Nº 1. Constitución de la República de Venezuela 1961 .....	321
Nº 2. Ley Orgánica de Régimen Municipal 1978 .....	343
Nº 3. Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1979 .....	397
Nº 4. Reglamento Parcial Nº 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1982 .....	405



## EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1051A, Venezuela.

Teléfono 572.51.08

### CATALOGO DE OBRAS, FEBRERO 1984

#### I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard  
*El Procedimiento administrativo*. 1ª Edición 1976, 179 pp  
2ª Edición aumentada, 1983, 292 pp. Bs. 110
- 2 BREWER-CARIAS Allan R.  
*El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, 1977, 211 pp. Bs. 50
- 3 SILVA CIMMA, Enrique  
*El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, 1977, 210 pp. Bs. 60
- 4 MUCI ABRAHAM, José  
*Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico)*, 1978, 253 pp. (agotado)
- 5 MUCI ABRAHAM, José  
*Estudios de derecho cambiario*, 1978, 624 pp. (agotado)
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly  
*El menor en el mundo de su ley*, 1979, 651 pp. Bs. 100
- 7 MORALES PAUL, Isidro  
*Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración*, 1980, 341 pp. Bs. 80
- 7 bis BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Urbanismo y Propiedad Privada*, 1980, 632 pp. Bs. 140
- 8 QUINTANA MATOS, Armida  
*La carrera administrativa*, 1980, 720 pp. (edición encuadernada) Bs. 180
- 9 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, 2ª Ed. 1981, 312 pp. (agotado)
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo; ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANZO, Hildegard; BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Contencioso-Administrativo en Venezuela*, 1981, 178 pp. (agotado)
- 11 ACEDO PAYARES, Germán  
*Derecho Tributario Municipal Venezolano*, 1982, 215 pp. (agotado)
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario  
*Estudios de Derecho Procesal Civil*, 1981, 208 pp. Bs. 50
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús  
*Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano*, 1982, 402 pp. Bs. 120
- 14 HUNG VAILLANT, Francisco  
*Sociedades*, 1981, 272 pp. (agotado)

- 15 DE PEDRO, Antonio  
*Realidad y perspectiva de la función pública venezolana*, 1982, 186 pp. Bs. 65
- 16 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, 1982, 464 pp. Edición encuadernada (agotado)
- 17 HUNG VAILLANT, Francisco  
*La regulación de la actividad publicitaria*, 1982, 168 pp. Bs. 65
- 18 GONZALEZ BERTI, Luis  
*La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana*, 1982, 278 pp. Bs. 80
- 19 FUENMAYOR ESPINA, Alejandro  
*Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión*, 1982, 374 pp. Bs. 120
- 20 SOSA RODRIGUEZ, Carlos  
*Las relaciones internacionales como disciplina académica autónoma*, 1983, 246 pp. Bs. 60
- 21 VILORIA, Enrique  
*Petróleos de Venezuela*, 1983, 180 pp. Bs. 70
- 22 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín  
*Los derechos económicos de los funcionarios públicos*, 2ª Ed., 1983, 328 pp. Bs. 120
- 23 LUCIANO PAREJO, Alfonso  
*El concepto del Derecho Administrativo*, 1984 (en prensa)
- 24 HUNG VAILLANT, Francisco  
*Contribución al Estudio de la Ley contra Despidos Injustificados*, 2ª Ed., 1984 (en prensa)

## II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed)  
*Democracia y reforma del Estado*, 1978, 669 pp. Bs. 100
- 2 AREA, Leandro  
*Procesos de Decisión Política*, 1984 (en prensa)

## III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, 1980, 386 pp. 2ª Ed. 1983 (en prensa)
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Régimen Municipal en Venezuela*, 1984 (en prensa)
- 3 GARRIDO, Juan  
*Temas sobre Descentralización administrativa*, 1984 (en prensa)

## IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián  
*Manual de derecho romano*, 1978, 315 pp., 2ª Ed. aumentada 1983, 404 pp. Bs. 120

- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly  
*Anotaciones y comentarios de derecho romano I*, Vol. I, 1ª Ed., 1978, 2ª Ed., 1983, 630 pp. Bs. 130  
 Vol. II, 1978, 477 pp. (agotado)  
 Vol. III, 1978, 431 pp. Bs. 65

## V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana* 1ª E., 1978 - 2ª Ed., 1980, 133 pp. - 3ª Ed. 1984, pp. 147. Bs. 60
- 2 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira  
*Gobierno y administración de las áreas metropolitanas. El caso de Caracas*, 1978, 189 pp. Bs. 40

## VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Garantías constitucionales de los derechos del hombre*, 1976, 133 pp. (agotado)
- 2 PADRON AMARE, O., y PADRON AMARE, C. E.  
*La interpretación de la ley tributaria*, 1976, 76 pp. (agotado)
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo  
*La evolución del derecho penal en el presente siglo*, 1977, 75 pp. Bs. 15
- 4 WHITE, Eduardo  
*El derecho económico en América Latina*, 1977, 75 pp. Bs. 25
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O., y BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Observaciones al proyecto de reforma tributaria*, 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith  
*Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación*, 1977, 245 pp. Bs. 40
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena  
*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción*, 1977, 110 pp. Bs. 25
- 8 SANSO, Benito  
*Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela*, 1977, 135 pp. (agotado)
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín  
*Los derechos económicos de los funcionarios públicos*, 1978, 210 pp. (agotado)
- 10 DUQUE CORREDOR, Román  
*El derecho de la nacionalización petrolera*, 1978, 274 pp. (agotado)
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.  
*La nulidad de los actos administrativos*, 1979, 214 pp. (agotado)

- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando  
*Proceso urbano y municipio*, 1978, 92 pp. (agotado)
- 13 GABALDON, Luis Gerardo  
*La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela*, 1978, 137 pp. (agotado)
- 14 FARIA DE LIMA, J. J.  
*Honorarios profesionales de los abogados*, 1979, 109 pp. Bs. 25
- 15 HUNG VAILLANT, Francisco  
*Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados*, 1979, 292 pp. (agotado)
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo  
*La ejecución del urbanismo*, 1980, 167 pp. Bs. 35
- 17 VAN GRONINKEN, Karim  
*Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio)*, 1980, 111 pp. Bs. 35
- 18 BINSTOCK, Hanna  
*La protección civil del enfermo mental*, 1980, 125 pp. Bs. 35
- 19 MARTIN MATEO, Ramón  
*Ordenación del territorio. El sistema institucional*, 1980, 288 pp. Bs. 45
- 20 GORDILLO, Agustín  
*Introducción al Derecho de Planificación*, 1981, 156 pp. Bs. 35
- 21 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*La defensa de la Constitución*, 1982, 176 pp. Bs. 40

## VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo  
*¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973*, 1978, 136 pp. Bs. 30
- 2 LEU, Hans-Joachim  
*Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía)*, 1978, 107 pp. Bs. 25
- 3 CHIOSSONE, Tulio  
*Apuntes político-sociales 1945-1968*, 1979, 195 pp. Bs. 30
- 4 LEU, Hans-Joachim  
*La doctrina de las relaciones internacionales*, 1980, 153 pp. Bs. 35
- 5 COMBELLAS, Ricardo  
*Estado de Derecho, Crisis y Renovación*, 1982, 116 pp. Bs. 50
- 6 BARRAGAN, Julia  
*Hipótesis Metodológicas*, 1983, 138 pp. Bs. 40

## VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- 1 *Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria*, 1980, 64 pp. (agotado)

## IX. EDICIONES CONJUNTAS

### A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Política, Estado y Administración Pública*. 1ª Ed. 1979; 2ª Ed. 1983. 246 pp. Bs. 60
- 2 REY, Juan Carlos  
*Ensayos de teoría política*. 1980. 339 pp. Bs. 60
- 3 REY, Juan Carlos  
*Problemas socio-políticos de América Latina*. 1980. 344 pp. Bs. 60
- 4 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS  
*El financiamiento de los Partidos Políticos y la democracia en Venezuela*.  
1981. 236 pp. Bs. 35
- 5 ESSENFELD DE BREUER, Senta  
*La cara oculta del desarrollo*. 1982. 93 pp. Bs. 30

### B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard  
*Teoría de la Actividad Administrativa*. 1981. 336 pp. Bs. 90

### C. CON LA EDITORIAL GROUZ, MADRID

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R., y BURGUEÑO A., Gregorio  
*Legislación Venezolana 1978*, Madrid-Caracas, 1982. 1.398 pp. Bs. 150  
*Legislación Venezolana 1979*. Madrid-Caracas, 1982. 968 pp. Bs. 150  
*Legislación Venezolana. 1980*. Madrid-Caracas, 1982. 1.624 pp. Bs. 150  
*Legislación Venezolana 1981*. Madrid-Caracas, 1982. 1.166 pp. Bs. 150

### D. CON EDITORIAL MANOA. UCAB

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Instituciones Políticas y Constitucionales*. 1ª Ed. 1982. 713 pp.; 2ª Edic. 1984.  
(en prensa)

### E. CON EDITORIAL UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Sumario de la Constitución de 1961*. 1984 (en prensa)

## X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- 1 *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías) (agotado), 1ª Ed., 1981 - 2ª Ed. (agotado), 1982. 172 pp., 3ª Ed. (en prensa)
- 2 *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público* (Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim, Manuel Rachadél), 1983. 255 pp. 2ª Ed., 1983. (en prensa)
- 3 *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio* (Allan R. Brewer-Carías). 1984. 144 pp. Bs. 60

## XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

### AÑO 1980

<i>Revista N° 1</i> , enero-marzo (agotada), 210 pp.	
<i>Revista N° 2</i> , abril-junio (agotada), 222 pp.	
<i>Revista N° 3</i> , julio-septiembre, 218 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 4</i> , octubre-diciembre, 214 pp.	Bs. 60

### AÑO 1981

<i>Revista N° 5</i> , enero-marzo, 221 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 6</i> , abril-junio, 222 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 7</i> , julio-septiembre, 220 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 8</i> , octubre-diciembre, 206 pp.	Bs. 60

### AÑO 1982

<i>Revista N° 9</i> , enero-marzo, 225 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 10</i> , abril-junio, 220 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 11</i> , julio-septiembre, 227 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 12</i> , octubre-diciembre, 224 pp.	Bs. 60

### AÑO 1983

<i>Revista N° 13</i> , enero-marzo, 223 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 14</i> , abril-junio, 228 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 15</i> , julio-septiembre, 238 pp.	Bs. 55
<i>Revista N° 16</i> , (en distribución)	

### AÑO 1984

<i>Revista, 17, 18, 19 20</i> (en preparación). Suscripción por un año.	Bs. 250
---	---------

## XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

### AÑO 1981

<i>Revista N° 0</i> , 197 pp.	Bs. 50
-------------------------------	--------

### AÑO 1982

<i>Revista N° 1</i> , enero-junio, 200 pp.	Bs. 50
--	--------

## XIII. En distribución

BREWER-CARIAS, Allan R.

### JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-74 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO IV. <i>La Jurisdicción Constitucional</i> , 1977, 324 pp.	Bs. 75
--	--------

TOMO V. <i>La Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i>	
Vol. 1. Los Organos y el Recurso de Anulación	
Vol. 2. Los Recursos de Anulación y de Plena Jurisdicción, 1978, 816 pp.	Bs. 180

TOMO VI. <i>Propiedad y Expropiación</i> . 1979, 689 pp.	Bs. 140
--	---------

BREWER-CARIAS, Allan R.

<i>Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana</i> , 4ª Reedición, 1982, 475 pp.	Bs. 100
--	---------

IMPRESO DURANTE EL MES DE MARZO  
DE 1984 EN LA IMPRENTA  
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL  
DE VENEZUELA