

Tema 6

El Poder Municipal

1. El Poder Municipal.- 2. Autonomía municipal.- 3. Los Consejos Comunales.- 4. organización municipal. Creación de municipios y órganos descentralizados.- 5. Creación del Municipio Maracaibo Oeste.- 6. Creación de municipios indígenas.- 7. Creación de municipios de régimen especial.- 8. Creación del Distrito del Alto Apure.- 9. Las mancomunidades.- 10. Los distritos metropolitanos.- 11. Ingresos de los distritos metropolitanos.- 12. El Distrito Metropolitano de Caracas.- 13. Ingresos del Distrito Metropolitano de Caracas.- 14. Las parroquias.- 15. Atribuciones y competencias municipales.- 16. Ingresos municipales.- 17. Bienes de dominio público municipal. Los ejidos.- 18. El Concejo Municipal.- 19. Requisitos para ser concejal.- 20. Contraloría Municipal.- 21. El Consejo de Planificación Local.- 22. Poder Ejecutivo Municipal.- 23. Requisitos para ser alcalde.- Bibliografía.

1. El Poder Municipal

El Poder Municipal es una de las ramas del Poder Público.¹ Su organización está determinada por la Constitución, leyes orgánicas nacionales y leyes estatales.² La expresión Poder Municipal apareció por primera vez en las constituciones de 1857³ y 1858.⁴ Está ausente en los siguientes textos constitucionales hasta que reaparece en la Constitución de 1925,⁵ repitiéndose la disposición en las constituciones de 1928,⁶ 1929,⁷ 1931,⁸ 1936,⁹ 1945,¹⁰ con variantes en la de 1947¹¹ y 1953.¹² Desaparece nuevamente en la Constitución de 1961.¹³

En la Constitución de 1999, se incrementa significativamente, con respecto a las constituciones anteriores, el número de disposiciones en materia municipal. Buena parte de ellas ya

¹ “*Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*”, G.O. N° 5453 Ext. del 24.03.00, p. 25. Artículo 136.

² Exposición..., ibídem. p. 28. Artículo 169.

³ “*Las Constituciones de Venezuela*”, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, p. 475. Título XVI. DEL PODER MUNICIPAL. Artículo 85. El Poder Municipal se ejerce por los Concejos Municipales de las cabeceras de los cantones y demás funcionarios y corporaciones cantonales y parroquiales que designe la ley.

⁴ Las Constituciones..., ibídem. p. 497. Título XVII. DEL PODER MUNICIPAL. Artículo 122. El Poder Municipal se ejerce por una Legislatura y un Gobernador en la provincia; por un Concejo y un Jefe municipal en los cantones, y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial.

⁵ Las Constituciones..., ibídem. p. 814. Artículo 51. El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio, en los límites establecidos por esta Constitución.

⁶ Las Constituciones..., ibídem. p. 840. Artículo 51.

⁷ Las Constituciones..., ibídem. p. 866. Artículo 51.

⁸ Las Constituciones..., ibídem. p. 892. Artículo 51.

⁹ Las Constituciones..., ibídem. p. 921. Artículo 50.

¹⁰ Las Constituciones..., ibídem. p. 959. Artículo 51.

¹¹ Las Constituciones..., ibídem. p. 1002. Artículo 86. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional, y su organización y funcionamiento se rigen, en todo caso, por los principios de gobierno federal, popular, representativo, alternativo y responsable.

¹² Las Constituciones..., ibídem. p. 1050. Artículo 40. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional.

¹³ Las Constituciones..., ibídem. p. 1082. Artículo 117. La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.

estaban contenidas en la Ley Orgánica del Régimen Municipal preconstitucional.¹⁴ A nuestro juicio, el resultado ha sido reforzar la tendencia existente e inconveniente hacia la homogeneización de los municipios.

Durante el proceso constituyente, manifestamos nuestra opinión sobre la conveniencia de darle rango constitucional a las normas fundamentales de la legislación municipal, pero también propusimos que el desarrollo de dicha legislación se reservará a los estados.¹⁵ Dicha innovación constituiría un mecanismo idóneo tanto para la descentralización del poder, como para favorecer la diversidad de municipios que teóricamente promovía el constituyente. La Constitución estableció que “La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza del gobierno local”.¹⁶ El objeto propuesto es muy difícil alcanzarlo habida cuenta que el excesivo número de normas constitucionales genera a una rigidez organizativa. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal nada reguló limitándose a reproducir los principios constitucionales¹⁷ y transfirió a los Estados la obligación de diversificar los regímenes municipales.¹⁸

2. La autonomía municipal

Dispone la Constitución que “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley”.¹⁹ Esta tradicional concepción del municipio en América Latina desaparece en la propuesta presidencial de reforma constitucional de 2007. Una organización territorial denominada Ciudad Comunal creada por Decreto Presidencial sería la unidad política primaria.²⁰

La autonomía municipal que la Constitución consagra comprende la elección de los Alcaldes y concejales (autonomía política), la legislación (autonomía normativa) y la gestión, creación, recaudación e inversión de sus ingresos (autonomía administrativa, financiera y tributaria) de las

¹⁴ “*Ley Orgánica del Régimen Municipal*”. G.O. N° 4.054 Ext. del 10.10.88, reformada parcialmente G.O. N° 4.409 Ext. del 15.06.89.

¹⁵ AA.VV.: “*Sociedad y Descentralización*”, Editorial Maracaibo, S.R.L. p. 35.

¹⁶ Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 169.

¹⁷ “*Ley Orgánica del Poder Público Municipal*”. G.O. N° 38.204 Ext. del 08.06.05, reformada en G.O. N° 38.327 del 02.12.05 y en G.O. N° 5.086 Ext. del 10.04.06, reimpressa en G.O. N° 38.421 Ext. del 21.04.06. Artículo 6.

¹⁸ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)...., ob. cit. Artículo 47.

¹⁹ Exposición..., ibídem. p. 28. Artículo 168.

²⁰ “*CNE. Proyecto de Reforma Constitucional*”. p. 5. Artículo 16. ... Los Estado se organizan en Municipios. La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano... La Ciudad Comunal se constituye... por Decreto del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en Consejo de Ministros...

materias de su competencia. Los actos de los municipios no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes. (Autonomía jurídica). Se trata de una autonomía limitada por la Constitución y las leyes nacionales y estatales.

Señala González Cruz que la definición del Municipio de la Constitución de 1961 es de mucho mayor precisión:²¹ Sostiene que la personalidad jurídica del Municipio es una atributo de la autonomía y no lo contrario.²²

Igualmente, dispone la Constitución que “Cada municipio tiene competencia para organizar el funcionamiento de sus órganos y regular las atribuciones de las distintas entidades municipales. El Concejo Municipal dictará las normas que regulen su autonomía funcional y su ordenamiento interno”.²³ Los Municipios crean parroquias, su propia organización, descentralizando y desconcentrando cuando lo estimen conveniente. Tienen sus propios controles y los que realizan el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, de acuerdo a la Constitución y la ley.

Asimismo, las actuaciones del municipio en el ámbito de sus competencias deben cumplirse incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.

La Constitución limita expresamente la potestad tributaria municipal al prohibir:²⁴

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Sin embargo, a diferencia de lo previsto en la Constitución de 1961,²⁵ es posible gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Por otra parte, establece la Constitución que es de la competencia nacional “La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributaria; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial”.²⁶ También le corresponde al Poder Nacional: “La creación y

²¹ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1074. Artículo 27.

²² GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato: “*Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*” en “*Ley Orgánica del Poder Público Municipal*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005, p- 12-182.

²³ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)...., ob. cit. Artículo 53.

²⁴ Exposición..., ibídem. p. 29. Artículo 183.

²⁵ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1075. 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.

²⁶ Exposición..., ob. cit. p. 26. Artículo 156/13.

organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios...”.²⁷

3. Los Consejos Comunales

Dispone la Ley de los Consejos Comunales que “Los concejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”.²⁸

Esta estructura paralela a la división territorial del poder constitucionalmente prevista es parte fundamental del desarrollo del proyecto autoritario adelantado por el Presidente de la República. Aparentemente estructurada de abajo hacia arriba como instrumento de participación popular lo es sólo en el sentido de que su estructuración comienza por la sustitución del municipio como cédula fundamental de la sociedad. Es una estructura jerarquizada dependiente del Poder Ejecutivo que en principio comparte competencias con el municipio cercenando su autonomía hasta alcanzar las condiciones políticas que permitan sustituirlo definitivamente. Fase importante del proceso de institucionalización autoritaria era la por ahora retrasada reforma constitucional, que no por ello ha significado el detenimiento del curso del proyecto político del Presidente.

4. Organización Municipal. Creación de Municipios y órganos descentralizados.

Dispone la Constitución que corresponde a la ley establecer los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se le asignen, incluso su participación en los ingresos propios del municipio. Su creación atenderá la iniciativa vecinal o comunitaria con el objeto de promover la desconcentración de la administración del municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.²⁹

La creación y organización de los municipios y demás entidades locales es atribución de cada Estado ejercida de conformidad con la Constitución y la ley.³⁰ Dispone la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para la creación de Municipios por el Consejo Legislativo Estadal la concurrencia de las siguientes condiciones:³¹

1. Una población asentada establemente en un territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente.
2. Un centro poblado no menor a la media de los municipios preexistentes en el Estado, excluidos los dos de mayor población.

²⁷ Exposición..., ibídem. p. 26. [Artículo 156/14](#).

²⁸ “*Ley de los Consejos Comunales*”. G.O. N° 5.806 Ext. del 10.04.06. [Artículo 1](#).

²⁹ Exposición..., ibídem. p. 28. [Artículo 173](#).

³⁰ Exposición..., ibídem. p. 27. [Artículo 164/2](#).

³¹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. [Artículo 47](#).

3. Capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios

El proyecto de ley de creación, fusión o segregación de municipios, antes de ser sancionado, deberá ser sometido a referéndum, donde participarán los electores de los Municipios involucrados, quedando aprobado si en el proceso concurre el veinticinco por ciento (25%) de los electores y se obtiene el voto favorable de más del cincuenta por ciento (50%) de los consignados válidamente.³²

Sostiene Brewer Carías que es extremadamente difícil la creación de nuevos municipios conforme a la nueva ley, siendo la única excepción a esa rigidez legislativa la relativa a los municipios indígenas.³³ Esta situación es absolutamente inconveniente habida cuenta de la necesidad del “desparramamiento de las instituciones locales”.³⁴ Compartimos plenamente la opinión de Brewer Carías. Es necesario municipalizar la vida de los habitantes de todo el territorio. “Las democracias con muchos municipios cerca de los ciudadanos son más democracias, porque son más representativas y participativas”.³⁵

Si los requisitos de población exigidos por la ley fueran aplicables a los municipios existentes, el número de Municipios en Venezuela estaría por debajo del promedio. Según cálculos del CIEPROL, Unidad Académica de la Universidad de Los Andes, serían 189, es decir, sólo 146 municipios tendrían el mínimo exigido.³⁶ Otro tanto pudiera decirse del requisito de generar ingresos propios, no más de sesenta de nuestros municipios cuentan con tal capacidad.³⁷

Lamentablemente, en Venezuela tenemos un promedio de 71.715 habitantes por Municipio, cifra muy superior a existentes en democracias como las de Francia con 1.600 habitantes de promedio por Municipio; Suiza con 2.333, Estados Unidos con 3.872, Austria con 3.400, España con 4.825, Alemania, con 5.086, Canadá con 6.878, o Bélgica, con 16.978.³⁸ En América Latina, Argentina tiene 22.800 habitantes de promedio por Municipio; Brasil 30.100, Guatemala 33.950, Nicaragua 34.965, Colombia, 39.325, México 40.000, Chile 44.117, República Dominicana 75.000 y Uruguay 157.000.³⁹

5. Creación del Municipio Maracaibo Oeste

Durante la vigencia de la Constitución de 1961, correspondió a los estados legislar sobre su división político-territorial,⁴⁰ lo cual incluía la creación de municipios y parroquias. Ahora bien, habida cuenta de la nueva normativa constitucional y específicamente de la potestad municipal para la creación de parroquias, el constituyente dispuso un régimen transitorio de acuerdo al cual la Asamblea Nacional debía dictar en el término de un año una nueva legislación sobre el régimen

³² Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 15.

³³ BREWER-CARIÁS, Allan: “Introducción al régimen del poder público municipal” en Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005, p. 32. (10)

³⁴ Brewer (10)..., ibídem. p. 27.

³⁵ Brewer (10)..., ibídem. p. 27.

³⁶ González Cruz..., ob. cit. p.243.

³⁷ González Cruz..., ibídem. p.247.

³⁸ Brewer (10)..., ob. cit. p. 28.

³⁹ Brewer (10)..., ibídem. p. 29.

⁴⁰ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1073. Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado: 2°.- La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial en conformidad con esta Constitución y con las leyes nacionales.

municipal manteniéndose los municipios y parroquias existentes hasta tanto ello ocurriera.⁴¹ No obstante, el Consejo Legislativo del Estado Zulia ignoró lo dispuesto y pretendió crear el Municipio Maracaibo Oeste. Dicha situación dio lugar a un recurso de interpretación constitucional que fue resuelto estableciendo que el numeral 7 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de 1999 debía ser entendido como una prohibición a los estados de modificar las leyes de división político-territorial o de regulación sobre sus municipios, hasta que la Asamblea Nacional sancionará la ley sobre régimen municipal.⁴²

Posteriormente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declararía “que mientras exista el incumplimiento de la Asamblea Nacional en sancionar la ley, la creación de entidades locales se registrará por la Ley Orgánica de Régimen Municipal⁴³ y por el artículo 71 de la Constitución,⁴⁴ en consecuencia, el Consejo Legislativo del Estado Zulia, debía convocar un referendo consultivo, en un lapso no mayor de treinta días anteriores a la toma de decisión de ese organismo, de crear un nuevo municipio”.⁴⁵ Finalmente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia aclararía que deben participar en el referendo los habitantes de Municipio que pretenda dividirse, correspondiendo al Poder Electoral llevarlos a cabo el procedimiento, salvo la solicitud del Consejo Legislativo.⁴⁶⁴⁷

Como se sabe, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal fue dictada casi cuatro años después de lo debido.⁴⁸ Estando por culminar el periodo 2005-2009 del Consejo Legislativo Estatal la creación del nuevo municipio Maracaibo Oeste ha pasado a un segundo pleno, no obstante la prioridad que en algún momento tuvo. Pareciera tuvieron razón quienes sostenían que dicha propuesta obedecía más a consideraciones políticas coyunturales muy relacionadas con eventos electorales y cuotas de poder, que a necesidades reales debatidas con profundidad.

6. Creación de municipios indígenas

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal define los municipios indígenas como “organización del régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública de acuerdo a los planes previstos en su jurisdicción territorial, tomando en cuenta la organización social, política y económica, cultural, usos y costumbres, idiomas y religiones, a fin de establecer una administración municipal que garantice la administración protagónica en el marco de su desarrollo sociocultural”.⁴⁹

⁴¹ Exposición..., ob. cit. p. 28. *Cuarta*. Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: 7. La legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal. De conformidad con ella los órganos legislativos de los estados procederán a sancionar los instrumentos normativos que correspondan a la potestad organizadora que tienen asignada con respecto a los Municipios y demás entidades locales, y a la división polítoterritorial en cada jurisdicción. Se mantienen los Municipios y parroquias existentes hasta su adecuación al nuevo régimen previsto en dicho ordenamiento.

⁴² “*Sentencia N° 1347 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 27.05.03*” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1347-270503-03-1167.html.

⁴³ Ley Orgánica del Régimen Municipal... (1989), ob. cit.

⁴⁴ Exposición..., ob. cit. p. 21.

⁴⁵ “*Sentencia N° 1043 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 21.07.04*” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1043-310504-03-1167.html.

⁴⁶ “*Sentencia N° 1375 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 21.07.04*” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1375-210704-03-1167.html.

⁴⁷ Sentencia N° 1375..., ob. cit.

⁴⁸ G.O. N° 38.204 Ext. del 08.06.05.

⁴⁹ Ley Orgánica del Régimen Municipal... (1989), ob. cit. Artículo 50.

Tienen la iniciativa para la creación de municipios indígenas los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas.⁵⁰

7. Creación de municipios de régimen especial

Por razones de interés nacional relativas al desarrollo fronterizo o exigencias especiales, derivadas del plan de desarrollo económico y social, los Consejos Legislativos, pueden crear, excepcionalmente, municipios de régimen especial, atendiendo a la iniciativa reservada al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, República, y sin necesidad de cumplir las condiciones establecidas en el artículo 10 de la ley orgánica.⁵¹

8. Creación del Distrito del Alto Apure

La Constitución de 1999 estableció dentro de su régimen transitorio que la Asamblea Nacional, dentro de los primeros seis meses siguientes a su instalación, debía aprobar “Una ley especial para establecer las condiciones y características de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure”, debiendo consultar al Presidente de la República, a la Fuerza Armada Nacional, a la representación que designe el Estado y demás instituciones involucradas en la problemática fronteriza.⁵² En cumplimiento de dicha disposición se sancionó la Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure integrando los dos señalados municipios y estableciendo un régimen municipal a dos niveles.⁵³

9. Las mancomunidades

Dispone la Constitución que los municipios pueden asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia.⁵⁴

La mancomunidad es “una figura asociativa de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica, creada mediante acuerdo de dos o más municipios con el objeto de gestionar materias de la competencia municipal cuya atención conviene hacerlas en forma conjunta.⁵⁵ Para su creación se requiere estar prevista en el Plan de Desarrollo Municipal o tener la opinión favorable del Consejo Local de Planificación Pública y por supuesto, el Acuerdo entre los municipios que la constituyen, el cual contendrá el Estatuto que la regirá,⁵⁶ estableciendo:⁵⁷

1. Denominación, objeto y domicilio.
2. Fines y objetivos.

⁵⁰ Ley Orgánica del Poder Público Municipal... (2006), ob. cit. Artículo 11.

⁵¹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 12.

⁵² Exposición..., ibídem. p. 42. Disposición Transitorias Tercera, Ordinal 3.

⁵³ “Ley N° 56. Ley Especial que crea el Distrito Alto Apure”, G.O. N° 37.326 del 16.11.01.

⁵⁴ Exposición..., ob. cit, p. 28. Artículo 170. Cuyo antecedente es el Reglamento de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público de 1993.

⁵⁵ González Cruz..., ob. cit. p.251.

⁵⁶ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 42.

⁵⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 43.

3. Duración.
4. Aportes y mecanismos que garanticen su cumplimiento.
5. Composición, designación y facultades del organismo directivo.
6. Procedimiento de reforma y resolución de conflictos.
7. Disolución anticipada.
8. Funciones.
9. Control externo.
10. Mecanismos de participación.

Los municipios podrán acordar la creación de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otras figuras descentralizadas para el cumplimiento de acciones de interés local o intermunicipal.⁵⁸

También dispone la ley orgánica que los Municipios podrán crear Institutos Autónomos Municipales mediante ordenanzas por iniciativa del alcalde debidamente motivada. Sociedades, fundaciones, asociaciones civiles municipales pueden crearse mediante decreto del alcalde con autorización del Concejo Municipal y previa opinión del contralor y el síndico procurador municipal.⁵⁹

10. Los distritos metropolitanos

Los distritos metropolitanos son entidades locales previstas por la Constitución como organización municipal de dos o más municipios con relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana. La ley orgánica debe garantizar el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano, establecer sus competencias funcionales y el régimen fiscal, financiero y de control, asegurar la participación de los respectivos municipios en el gobierno metropolitano y señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares sobre la vinculación de los municipios al distrito metropolitano.⁶⁰ Esta figura del Poder Público Municipal organiza el gobierno y administración del territorio proveniente de la fusión de uno o más municipios, tomando en cuenta las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia.⁶¹

Corresponderá al Consejo Legislativo, previo pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada, definir los límites del distrito metropolitano y organizarlo, según lo establecido en la ley orgánica nacional, determinando cuáles de las competencias metropolitanas serán asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano. Cuando los

⁵⁸ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 45.

⁵⁹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 72.

⁶⁰ Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 171.

⁶¹ "Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1563 del 13.12.03" en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1563-131203-00-2658.html.

municipios pertenezcan a entidades federales distintas, corresponderá a la Asamblea Nacional su creación y organización.⁶² La ley de creación del distrito metropolitano determinará la denominación de la autoridad ejecutiva metropolitana a quien corresponde el gobierno y administración del distrito metropolitano, así como los integrantes del Consejo Metropolitano que ejercerán la función legislativa.⁶³

No obstante, no estar constitucionalmente previstos los distritos rurales, nada impide que la ley en el futuro los prevea. Así lo sostiene Brewer Carías recordando que en el texto constitucional inicialmente publicado simplemente se hablaba de la agrupación de dos o más municipios en distritos,⁶⁴ sin el calificativo de metropolitano que apareció en la siguiente publicación. Más allá de la discusión sobre la ilegítima modificación, el cambio excluye la posibilidad, pero la expresión constitucional “demás entidades locales” permitiría su creación mediante la ley.⁶⁵ Por otra parte, la Corte ha dicho que no es requisito para la creación de estos distritos, la conurbación de sus centros urbanos capitales.⁶⁶ Tampoco se exige una población mínima.

11. Ingresos de los distritos metropolitanos

Los distritos metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:⁶⁷

- i. Los derivados de los servicios públicos que presten.
- ii. Las rentas y productos de su patrimonio.
- iii. Los provenientes de la enajenación de sus bienes.
- iv. Un porcentaje de los impuestos creados y recaudados por los municipios agrupados.
- v. Los aportes especiales y cualesquiera otros que por disposición legal les correspondan o le sean asignados.

12. El Distrito Metropolitano de Caracas

Comencemos por transcribir el artículo 18 constitucional⁶⁸ y la Disposición Transitoria Primera:⁶⁹

Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional. Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros

⁶² Exposición..., ibídem. p. 28. Artículo 172.

⁶³ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 24.

⁶⁴ “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, G.O. 38.860 del 30.12.99.

⁶⁵ BREWER-CARIÁS, Allan: “El régimen de las personas jurídicas estatales político territoriales en la Constitución de 1999” en El Derecho constitucional y público en Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, p. 111.

⁶⁶ Sentencia N° 1563..., ob. cit.

⁶⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal” (2006)..., ibídem. Artículo 29.

⁶⁸ Exposición..., ob. cit. p. 18.

⁶⁹ Exposición..., ibídem. p. 42.

lugares de la República. Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

Disposición Transitoria Primera: La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En primer término, debemos evitar confundir el Distrito Metropolitano de Caracas con el Distrito Capital. El Distrito Metropolitano de Caracas es una entidad municipal creada por la Asamblea Nacional Constituyente mediante la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas⁷⁰ desarrollando el último párrafo del artículo 18 constitucional⁷¹ y dando cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera.⁷² El Distrito Capital es una nueva entidad federal creada por la Constitución de 1999,⁷³ substituyendo al Distrito Federal,⁷⁴ característico del régimen federal creado desde 1864,⁷⁵ al que hace referencia el artículo 16 sobre la división político territorial de la República⁷⁶ y el encabezamiento del artículo 18 que señala a Caracas, como capital de la República.⁷⁷ Son dos personas jurídicas públicas de carácter territorial, pero de naturaleza distinta.

El antiguo Distrito Federal formaba parte del Poder Nacional⁷⁸ y su gobernador era designado por el Presidente de la República.⁷⁹ El nuevo Distrito Capital al igual que aquél con el que coincide geográficamente, no abarca territorialmente la ciudad de Caracas. Es una división política del territorio nacional que participa del situado constitucional,⁸⁰ y cuyo régimen, organización, así como la autoridad a la cual le corresponde administrar y ejecutar sus ingresos, la debe determinar la

⁷⁰ “Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas”, G.O. 36.906 del 08.03.00.

⁷¹ Exposición..., ob. cit. p. 18.

⁷² Exposición..., ibídem. p. 42.

⁷³ Exposición..., ibídem. p. 17. Artículo 16. Con el fin de organizar la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

⁷⁴ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1072. Constitución de 1961. Artículo 9. 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.

⁷⁵ Las Constituciones..., ibídem. p. 521. Constitución de 1864. Artículo 42. La Legislatura Nacional tiene las atribuciones siguientes: 2. 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. Este Distrito será neutral y no practicará otras elecciones que las que la ley determine para su localidad. El Distrito será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura nacional.

⁷⁶ Exposición..., ob. cit. p. 17.

⁷⁷ Exposición..., ibídem. p. 18.

⁷⁸ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1084. Constitución de 1961. Artículo 135. Es de la competencia del Poder Nacional: 6.º La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales.

⁷⁹ Las Constituciones..., ibídem. p. 1084. Constitución de 1961. Artículo 190. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 17.º Nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

⁸⁰ Exposición..., ob. cit. p. Artículo 167/4.

Asamblea Nacional.⁸¹ Al crearse la nueva entidad se ha operado una transferencia de competencias de un nivel territorial a otro.

El Distrito Metropolitano de Caracas no es un nuevo componente de la división político territorial de la República. Como lo ha aclarado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia es uno de los Distritos Metropolitanos que forman parte del Poder Municipal. “Como toda entidad municipal, él es diferente y separado de las entidades federales estatales, sin que conforme una unidad político territorial superpuesta a ellos”.⁸²

Aunque el artículo 18 constitucional⁸³ y la Disposición Transitoria Primera,⁸⁴ no mencionan la creación de un Distrito Metropolitano. La figura ideada por la Asamblea Nacional Constituyente al dar cumplimiento a dicha norma, es semejante al régimen de los distritos metropolitanos, y así fue denominado por ella.⁸⁵ Ciertamente, la disposición transitoria primera⁸⁶ confunde el Distrito Capital, nueva entidad territorial con el distrito metropolitano producto de la integración de varios municipios que conforman Caracas y que pertenecen a entidades territoriales distintas como lo son el Estado Miranda y el Distrito Capital. La disposición transitoria⁸⁷ se refiere al último párrafo del artículo 18,⁸⁸ no a los artículos 156/10⁸⁹ y 187/1⁹⁰ de la Constitución. Lamentablemente, la situación creada por el crecimiento de Caracas abarcando municipios de entidades diferentes, no fue resuelto. La confusión aumentó al sancionarse la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,⁹¹ como si fuera este último sustituto del primero.

Con la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas⁹² se integra en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes al Estado Miranda, sin dividir el territorio de éste⁹³ y estableciendo la unidad político territorial de la Ciudad de Caracas, constitucionalmente prevista, con el propósito de alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad.⁹⁴ Asimismo, se establece el régimen de organización y gobierno, de carácter democrático y participativo, administración, competencia y recursos.⁹⁵

⁸¹ BREWER-CARÍAS, Allan: “*El régimen de las personas jurídicas estatales político territoriales en la Constitución de 1999*” en El Derecho constitucional y público en Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, (10) p. 148.

⁸² Sentencia N° 1563..., ob. cit.

⁸³ Exposición..., ob. cit. p. 18.

⁸⁴ Exposición..., ibídem. p. 42.

⁸⁵ Sentencia N° 1563..., ob. cit.

⁸⁶ Exposición..., ob. cit. p. 42.

⁸⁷ Exposición..., ibídem. p. 42.

⁸⁸ Exposición..., ibídem. p. 18.

⁸⁹ Exposición..., ibídem. p. 26. Artículo 156. Es de la competencia del Poder Nacional: ... 10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.

⁹⁰ Exposición..., ibídem. p. 42. Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional. 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional...

⁹¹ “*Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas*”, G.O. N° 37.006 del 03.08.00.

⁹² Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas...ob. cit.

⁹³ Exposición..., ob. cit. p. 42. Disposición Transitoria Primera.

⁹⁴ Exposición..., ibídem. p. 18. Artículo 18.

⁹⁵ Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas..., ob. cit.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, al resolver recurso de interpretación de “la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas”⁹⁶ y de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,⁹⁷ aclaró:

“El sistema de dos niveles, expresado en el artículo 18 constitucional,⁹⁸ fue interpretado por el constituyente, creador de la Constitución, y por tanto de su mismo espíritu, como que existe un primer nivel: el metropolitano, que ejerce sobre la totalidad de la unidad territorial, funciones ejecutivas y legislativas, mediante los organismos que señale la Ley; y un segundo nivel, comprendido dentro del primer nivel, formado por los órganos ejecutivos y legislativos de cada Municipio.

Luego, existe una macro dirección ejecutiva en la unidad territorial que corresponde al Alcalde Metropolitano y a los órganos del Distrito Metropolitano, y una micro dirección que la ejercen en el gobierno los Alcaldes Municipales.

Igualmente, desde el punto de vista legislativo, a nivel municipal, existe una función legislativa general sobre el territorio, que corresponde al Cabildo Metropolitano y una, más limitada, encomendada a los Concejos Municipales de cada Municipio integrado, quienes legislan para sus Municipios”.⁹⁹

Como lo señala Brewer Carías “El Alcalde Metropolitano no es ningún “Alcalde Mayor” al cual se encuentren “subordinados” (sujetos) los Alcaldes Municipales; y además, no se puede hablar de materias de la competencia municipal “exclusiva” de alguno de los dos niveles de gobierno. Ambos son gobierno municipal, y como tales tienen el gobierno y la administración de las materias de competencia municipal, cada nivel en los aspectos que le corresponden: los aspectos “macro”, de carácter metropolitano para el nivel metropolitano; y los aspectos “micro”, locales, para los Municipios.”¹⁰⁰

13. Ingresos del Distrito Metropolitano de Caracas

El Distrito Metropolitano de Caracas tiene los siguientes ingresos:

1) Los procedentes de su patrimonio propio, provenientes de los bienes que la ley otorga al Distrito Metropolitano. Esto no incluye los ejidos que no le hayan sido transferidos legalmente, los cuales siguen siendo propiedad de los municipios a los cuales pertenecen.

2) Las tasas sobre el uso de sus bienes y servicios que preste como distrito metropolitano, al igual que las correspondientes a licencias y autorizaciones que como tal otorgue.

3) Los impuestos que la ley que crea o regule al distrito metropolitano le permita, o los que el Cabildo Metropolitano ordene. Sin embargo, por razones básicas de hermenéutica, tales impuestos no pueden ser establecidos, sino sobre la materia competencia del distrito metropolitano y nunca

⁹⁶ Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas..., *ibídem*.

⁹⁷ Ley de Transición..., *ob. cit.*

⁹⁸ Exposición..., *ob. cit.* p. 18.

⁹⁹ Sentencia N° 1563..., *ob. cit.*

¹⁰⁰ Brewer (10)..., *ob. cit.* p. 151.

sobre las materias exclusivas de los municipios o de los estados, o de la república. Estas últimas materias se determinan por exclusión de las que se atribuyen al distrito metropolitano.

4) Las derivadas del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.

5) Los productos de las multas y sanciones en el ámbito de las competencias atribuidas.

6) Las demás que determine la ley.

14. Las parroquias

Las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal son demarcaciones creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales.¹⁰¹

De acuerdo a la Constitución de 1999, corresponde al municipio la creación de parroquias, aunque, en ningún caso serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio municipal,¹⁰² pudiendo ser urbanas o no urbanas.¹⁰³ Dispone la Ley Orgánica de Régimen Municipal que para la creación de parroquias y otras entidades locales dentro del territorio del Municipio se requiere:¹⁰⁴

1. Una población con residencia estable, igual o superior a la exigida en la ley estatal.
2. Un Plan de Desarrollo Urbano Local para los espacios urbanos y los lineamientos para la ordenación y ocupación del territorio en los espacios no urbanos.
3. Organización de la comunidad mediante agrupaciones sociales, electas democráticamente y debidamente registradas por ante los órganos competentes del Municipio.
4. Organización de servicios públicos básicos.
5. Registro catastral.

La ordenanza de creación de la parroquia será aprobada por las tres cuartas partes de los miembros Concejo Municipal con la organización, funciones, atribuciones y recursos que se le confieran.¹⁰⁵ Estos requisitos y la regulación de un régimen uniforme de parroquias contribuye a su uniformidad alejándonos aun más del precepto constitucional orientado hacia la diversidad.

El presupuesto municipal debe incorporar los planes, programas, proyectos y actividades encomendadas a la parroquia con previsión de los respectivos créditos presupuestarios, así como los resultados que se deben obtener en términos de producción de bienes y servicios, cuando sea posible

¹⁰¹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 30.

¹⁰² Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 173.

¹⁰³ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 33.

¹⁰⁴ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 31.

¹⁰⁵ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 33.

cuantificarlos.¹⁰⁶ La parroquia tendrá facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal. Será gestionada por una junta parroquial integrada por cinco miembros con sus respectivos suplentes, cuando sea urbana y tres miembros, con sus respectivos suplentes cuando no lo sea.¹⁰⁷ La elección de los miembros de las juntas parroquiales podrá hacerse conjunta o separadamente de la de alcaldes y concejales.¹⁰⁸

15. Competencias municipales

Son competencias del municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne la Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la prestación y dotación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:¹⁰⁹

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicio de transporte público urbano de pasajeros.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

¹⁰⁶ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. [Artículo 39](#).

¹⁰⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. [Artículo 35](#).

¹⁰⁸ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. [Artículo 82](#).

¹⁰⁹ Exposición..., ob. cit. p. 26. [Artículo 178](#).

8. Las demás que le atribuya la Constitución y la ley, entre las que mencionamos, las obras públicas,¹¹⁰ vías terrestres¹¹¹ y servicios municipales,¹¹² el servicio de catastro, bomberos, alumbrado público, mataderos, abastecimiento y mercados, atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia,¹¹³ defensa del niños y adolescentes,¹¹⁴ turismo,¹¹⁵ playas, Balnearios y paseos costaneros.¹¹⁶

Establece la Constitución que las actuaciones que corresponden al Municipio en las materias de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales.¹¹⁷ En rigor la exclusividad es en relación a la vida local ya que más allá de ellas, las materias en cuestión son competencia de los poderes nacionales y estatales, lo que lleva a Brewer Carías a señalar como competencia exclusiva global solo los espectáculos públicos, los cementerios y servicios funerarios.¹¹⁸

Las competencias concurrentes son aquellas que el municipio comparte con el Poder Nacional o Estatal: el régimen de la seguridad y protección ciudadana,¹¹⁹ policía y administración de riesgos,¹²⁰ ordenación y promoción del régimen del desarrollo económico y social,¹²¹ turismo,¹²² promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria,¹²³ ciencia y tecnología,¹²⁴ información económico social,¹²⁵ publicidad comercial,¹²⁶ régimen de desarrollo social: asistencia y protección social,¹²⁷ salud y sanidad,¹²⁸ vivienda,¹²⁹ educación,¹³⁰ cultura y patrimonio histórico,¹³¹ deporte,¹³² protección a las comunidades indígenas,¹³³ protección del trabajo,¹³⁴ régimen de infraestructura y de la ordenación del territorio: ordenación del territorio,¹³⁵ ambiente,¹³⁶ y urbanismo.

¹¹⁰ Exposición..., ibídem. p. 26. Artículo 156/20.

¹¹¹ Exposición..., ibídem. p. 27. Artículo 164/9.

¹¹² Exposición..., ibídem. p. 27. Artículo 164/8.

¹¹³ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 56.

¹¹⁴ “Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”, G.O. N° 5.859 Ext. del 10.12.07. “Ley para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en salas de uso de internet, video juegos y otros multimedias”. G.O. N° 38.529 del 25.09.06.

¹¹⁵ “Ley Orgánica de Turismo”, G.O. N° 38.215 del 23.06.05.

¹¹⁶ “Exposición de Motivos. Decreto N° 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras”, G. O. N° 37.349 del 19.12.01. Artículos 25 y 26.

¹¹⁷ Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 178.

¹¹⁸ BREWER-CARIÁS, Allan R.: “Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999” Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 62.

¹¹⁹ Exposición..., ob. cit. p. 20, 28, y 29. Artículos 55, 178/4 y 178/5.

¹²⁰ Exposición..., ibídem. p. 40. Artículo 332.

¹²¹ Exposición..., ibídem. p. 24, 38, 29 y 40. Artículos 112, 299, 308 y 309.

¹²² Exposición..., ibídem. p. 40. Artículo 310.

¹²³ Exposición..., ibídem. p. 38. Artículos 305, 306 y 307.

¹²⁴ Exposición..., ibídem. p. 24. Artículo 110.

¹²⁵ Exposición..., ibídem. p. 26. Artículo 156/18.

¹²⁶ Exposición..., ibídem. p. 28. Artículo 178/3.

¹²⁷ Exposición..., ibídem. p. 22. Artículos 78 al 81.

¹²⁸ Exposición..., ibídem. p. 22. Artículos 83, 84 y 85.

¹²⁹ Exposición..., ibídem. p. 22. Artículo 82.

¹³⁰ Exposición..., ibídem. p. 23. Artículos 102 al 109.

¹³¹ Exposición..., ibídem. p. 23. Artículos 98 al 101.

¹³² Exposición..., ibídem. p. 24. Artículo 111.

¹³³ Exposición..., ibídem. p. 24. Artículos 119 al 125.

¹³⁴ Exposición..., ibídem. p. 22. Artículo 87 y siguientes.

¹³⁵ Exposición..., ibídem. p. 25. Artículo 128.

¹³⁶ Exposición..., ibídem. p. 25. Artículos 127 al 129.

El Municipio ejercerá sus competencias mediante los instrumentos jurídicos siguientes:¹³⁷

1. Ordenanzas: son los actos que sanciona el Concejo Municipal para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. Recibirán por lo menos dos discusiones, en días deferentes, promulgadas por el alcalde y publicadas en Gaceta Municipal o Distrital, según el caso. Durante el proceso de discusión y aprobación, deberá consultarse al alcalde, a los otros órganos del municipio, a los ciudadanos, a la sociedad organizada, y atenderse las opiniones emitidas.
2. Acuerdos: son los actos que dictan los Concejos Municipales sobre asuntos de efectos particular publicados en Gaceta Municipal cuando afectan la Hacienda Pública Municipal.
3. Reglamentos: son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias, sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal.
4. Decretos: son los actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde y publicados en Gaceta Municipal o Distrital, según corresponda.
5. Resoluciones: son actos administrativos de efecto particular, dictados por el alcalde, el contralor municipal y demás funcionarios competentes.
6. Otros instrumentos jurídicos de uso corriente en la práctica administrativa, ajustados a las previsiones que señalen las leyes.

16. Ingresos del municipio

Los municipios tienen los ingresos siguientes:¹³⁸

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales.
4. El situado constitucional y otras transferencias.
5. Multas y sanciones.

¹³⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 54.

¹³⁸ Exposición..., ob. cit. p. 29. Artículo 179.

6. Las demás que determine la ley.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal incluye como ingresos municipales: los dividendos o intereses por suscripciones de capital, los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y como ingresos extraordinarios,¹³⁹ los bienes que se donaren o legaren a su favor, aportes especiales de organismos nacionales o estatales, y el producto de empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados, de conformidad con la ley.¹⁴⁰

Asimismo, establece que el situado constitucional que corresponde a los municipios el cual comprende una cantidad no menor del veinte por ciento de los ingresos del Estado se distribuirá así: treinta por ciento en partes iguales, cincuenta por ciento en proporción a la población de los municipios y veinte por ciento en proporción a su extensión territorial.¹⁴¹

Dispone la Constitución que “La potestad que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que la Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal. Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticoterritoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratista de la Administración Nacional o de los Estados.”¹⁴²

17. Bienes del dominio público municipal. Los ejidos

Son bienes del dominio público municipal:¹⁴³

1. Los ejidos.
2. Las vías terrestres urbanas, rurales y de usos comunales.
3. Los que adquiriera el municipio mediante expropiación.

Los bienes del dominio público municipal son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo Municipal proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, previa consulta con los Consejos Locales de Planificación Pública, y lo que dispongan las respectivas ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen.¹⁴⁴

Son ejidos los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros válidamente constituidos. Igualmente, se constituyen en ejidos las tierras baldías correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. La ley establecerá la conversión en ejidos de otras tierras públicas.¹⁴⁵

¹³⁹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. [Artículo 140](#).

¹⁴⁰ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. [Artículo 142](#).

¹⁴¹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. [Artículo 141](#).

¹⁴² Exposición..., ob. cit. p. 29. [Artículo 180](#).

¹⁴³ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. [Artículo 135](#).

¹⁴⁴ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. [Artículo 136](#).

¹⁴⁵ Exposición..., ob. cit. p. 29. [Artículo 181](#).

18. El Concejo Municipal

El Concejo Municipal ejerce la función legislativa del municipio y el control político sobre el Poder Ejecutivo Municipal.¹⁴⁶ Está integrado por concejales elegidos en la forma establecida en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley.¹⁴⁷ El periodo de las autoridades municipales es de cuatro años. La elección debe ser separada de las nacionales. Si hubiere coincidencia el Consejo Nacional Electoral deberá diferirlas por un lapso no mayor de seis meses ni menor de un año.¹⁴⁸

Dispone la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que el número de miembros del Concejo Municipal varía de cinco a trece dependiendo de la población del Municipio, según la escala siguiente:¹⁴⁹

1. Hasta quince mil habitantes, cinco concejales.
2. De quince mil habitantes a cien mil habitantes, siete concejales.
3. De cien mil habitantes a trescientos mil habitantes, nueve concejales.
4. De trescientos mil habitantes a seiscientos mil habitantes, once concejales.
5. De seiscientos un mil habitantes y más, trece concejales.

Al igual que los diputados a la Asamblea Nacional y los legisladores estatales, los miembros del Cabildo Metropolitano de Caracas, de los concejos municipales y de las juntas parroquiales, se elegirán mediante el sistema de personalización y de representación proporcional establecido en el Estatuto Electoral, de acuerdo al cual en cada municipio el sesenta por ciento de los representantes populares serán elegidos en circunscripciones nominales, según el principio de personalización, y el cuarenta por ciento se elegirá por lista, según el principio de la representación proporcional. De tal manera, que el elector tendrá derecho a votar por tantos candidatos como cargos nominales corresponda elegir en cada circunscripción electoral y, además, por una de las listas postuladas por los ciudadanos y asociaciones con fines políticos.¹⁵⁰ Asimismo, la representación proporcional en las elecciones de concejales se regula mediante la adjudicación por cocientes similar a las que rigen para las elecciones de los integrantes de los poderes legislativos nacional y estatal.¹⁵¹

19. Requisitos para ser concejal

Para ser concejal se requiere:¹⁵²

1. Ser venezolano.

¹⁴⁶ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 345.

¹⁴⁷ Exposición..., ibídem, p. 28. Artículo 175.

¹⁴⁸ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 82.

¹⁴⁹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 94.

¹⁵⁰ “Decreto mediante el cual se dicta el Estatuto Electoral del Poder Público”, G.O. N° 36.884 del 03.02.00.

¹⁵¹ Decreto... Estatuto..., ibídem. Artículo 19.

¹⁵² Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 93.

2. Mayor de veintiún años.
3. Residencia en el municipio, al menos, por los tres años anteriores a la elección, y en el caso de los municipios fronterizos, de diez años para los venezolanos por naturalización.

20. La Contraloría Municipal

Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República. Está dirigida por el contralor municipal, designado por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad del designado, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley,¹⁵³ por un periodo de cinco años.¹⁵⁴ La Contraloría Municipal gozará de autonomía orgánica, funcional y administrativa, dentro de los términos que establezca la Ley del Poder Público Municipal y la ordenanza respectiva.¹⁵⁵

21. Consejo Local de Planificación Pública

El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, en el marco del plan de desarrollo económico y social de la Nación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general del Estado de descentralización y desconcentración de competencias y recursos.¹⁵⁶ Está integrado por el alcalde, concejales, presidentes de las juntas parroquiales; los representantes de organizaciones vecinales, sociedad organizada que durarán dos años en sus funciones y comunidades indígenas, si las hubiere, que durarán cuatro años, en un número igual a la sumatoria de los tres primeros.¹⁵⁷

El Consejo Local de Planificación Pública se reunirá ordinariamente, por lo menos una vez, cada trimestre.¹⁵⁸ Será convocado por el Alcalde,¹⁵⁹ quien lo presidirá,¹⁶⁰ o por solicitud del treinta por ciento de sus miembros.¹⁶¹ Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros.¹⁶²

22. El Poder Ejecutivo Municipal

La Constitución de 1961¹⁶³ no regulaba el gobierno y la administración municipal. Durante décadas el gobierno y administración municipal correspondió al Concejo Municipal que de su seno

¹⁵³ Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 176.

¹⁵⁴ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 105.

¹⁵⁵ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 101.

¹⁵⁶ Exposición..., ob. cit. 29. Artículo 182. "Ley de los Consejos Locales de Planificación". G.O. N° 37.463 del 12.06.02. Artículo 2.

¹⁵⁷ Exposición..., ibídem. p. 29. Artículo 182. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002), ibídem. Artículos 3 y 7.

¹⁵⁸ Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)..., ob. cit. Artículo 16.

¹⁵⁹ Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)..., ibídem. Artículo 17.

¹⁶⁰ Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)..., ibídem. Artículo 3.

¹⁶¹ Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)..., ibídem. cit. Artículo 17.

¹⁶² Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)..., ibídem. Artículo 18.

¹⁶³ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1069.

designaba el Concejal que presidía la cámara y asumía la rama ejecutiva. A partir de 1989 la ley¹⁶⁴ separó la función ejecutiva y creó la figura del alcalde como jefe del Poder Ejecutivo Municipal o Alcaldía que adquiere rango constitucional con la Constitución de 1999.¹⁶⁵

Dispone la Constitución de 1999 que “El gobierno y la administración del Municipio corresponde al Alcalde, quien será también la primera autoridad civil... El Alcalde será elegido por un período de cuatro años y podrá ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.¹⁶⁶ La función de Alcalde es incompatible con cualquier otro destino público remunerado,¹⁶⁷ salvo lo establecido en el artículo 148 constitucional,¹⁶⁸ siempre que sean de dedicación compatible con sus funciones y no exista otra incompatibilidad legal expresa.

23. Requisitos para ser Alcalde

La Constitución establece los siguientes requisitos:¹⁶⁹

1. Venezolano y venezolano por nacimiento en los estados fronterizos y en aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional.¹⁷⁰
2. Mayor de veinticinco años.
3. Estado seglar.
4. Residencia en el municipio, al menos por los tres años anteriores a su elección, en caso de ser venezolano por nacimiento y residencia ininterrumpida en el país por quince años en caso de ser venezolano por naturalización.¹⁷¹

¹⁶⁴ Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989)..., ob. cit.

¹⁶⁵ Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 174.

¹⁶⁶ Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 174.

¹⁶⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ibídem. Artículo 80.

¹⁶⁸ Exposición..., ob. cit. p. 29. Artículo 184.

¹⁶⁹ Exposición..., ibídem. p. 28. Artículo 177.

¹⁷⁰ Exposición..., ibídem. p. 19. Artículo 41.

¹⁷¹ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006)..., ob. cit. Artículo 85.

Bibliografía

AA.VV.: “Sociedad y Descentralización”, Editorial Maracaibo 1999, S.R.L. 38 p.

BREWER-CARIÁS, Allan: “El régimen de las personas jurídicas estatales político territoriales en la Constitución de 1999” en *El Derecho constitucional y público en Venezuela*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, p. 99-121. (3).

BREWER-CARIÁS, Allan R. “Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, 187 p. (4).

BREWER-CARIÁS, Allan: “Introducción al régimen del poder público municipal” en “Ley Orgánica del Poder Público Municipal”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005, p. 12-182. (10).

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato: “Comentarios a la Ley Orgánica del Poder público Municipal” en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005, p.183-282.

Legislación

Consejo Nacional Electoral (CNE): “Proyecto de Reforma Constitucional”, 38 p.

“Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, G.O. 38.860 del 30.12.99.

“Decreto mediante el cual se dicta el Estatuto Electoral del Poder Público”, G.O. N° 36.884 del 03.02.00.

“Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, G.O. N° 5453 Ext. del 24.03.00, 46. p

“Exposición de Motivos. Decreto N° 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras”, G. O. N° 37.349 del 19.12.01.

“Las Constituciones de Venezuela: Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, Caracas 1997, p. 1210.

“Ley de los Consejos Comunales”, G.O. N° 5.806 Extraordinario del 10.04.06.

“Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”, G.O. N° 37.463 del 12.06.02.

“Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,” G.O. N° 37.006 del 03.08.00.

“Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas”, G.O. N° 36.906 del 08.03.00.

“Ley N° 56. Ley Especial que crea el Distrito Alto Apure”, G.O. N° 37.326 del 16.11.01.

“Ley Orgánica de Turismo”, G.O. N° 38.215 del 23.06.05.

“Ley Orgánica del Poder Público Municipal”, G.O. N° 38.204 del 08.06.05, reformada en G.O. N° 38.327 del 02.12.05 y en G.O. N° 5.806 Ext. del 10.04.06 reimpresa en G.O. N° 38.421 del 21.04.06.

“Ley Orgánica del Régimen Municipal”, G.O. N° 4.054 Ext. del 10.10.88, reformada parcialmente según G.O. N° 4.109 Ext. del 15.06.1998.

“Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescente”, G.O. N° 5.859 Ext. del 10.12.07.

“Ley para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en salas de uso de internet, video juegos y otros multimedia”. G.O. N° 38.529 del 25.09.06.

Jurisprudencia

“Sentencia N° 1563 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 13.12.00” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1563-131200-00-2658.html.

“Sentencia N° 1347 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 27.05.03” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1347-270503-03-1167.html.

“Sentencia N° 1375 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 21.07.04” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1375-210704-03-1167.html.

“Sentencia N° 1043 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 21.07.04” en www.tsj.gov.ve/sentencias/SC/1043-310504-03-1167.html.

Maracaibo, septiembre de 20008
rdb