

Doscientos años de municipalismo en Venezuela

Two hundred years of local government in Venezuela

Villegas Moreno, José Luis

Universidad Católica del Táchira. E-mail: jlvmdbel@gmail.com

Recibido: 04/07/2010 / Aprobado: 12/11/2010

Resumen

Venezuela tiene una larga tradición municipalista que se remonta a los cabildos coloniales y que aparece posteriormente reflejada en todas las Constituciones desde 1811. En el devenir histórico constitucional el municipio ha pasado por diversas vicisitudes, especialmente desde que el Cabildo de Caracas inició, el 19 de abril de 1810, el proceso independentista republicano hasta el advenimiento de la democracia en el siglo pasado. A doscientos años de aquel 19 de abril, celebramos no sólo el nacimiento de la patria nueva sino doscientos años de municipalismo y de construcción de ciudadanía desde el municipio y todos los escenarios locales.

Palabras Clave: Municipio, Venezuela, Bicentenario, Independencia, Colonia.

Abstract

Venezuela's long municipal tradition begins with the colonial town councils and then forward established in all the constitutions since 1811. In the constitutional history local governments had suffered difficulties and incidents, specially the 19th April 1811; Caracas' city council started the independence and republican process and the beginning of democracy on the last century. Two hundred years later of 19th April 1811, we celebrate not just the beginning of a new republic, but also two hundred years of municipal history and citizenship's construction from local governments.

Key Words: Local Government, Venezuela, Bicentennial, Independence, Colony.

1. El Municipio en América. Breve anotación histórica¹

Cuando caían los comuneros de Castilla, y con ellos las libertades municipales, -apunta Tomás Diego Bernard- la prestigiosa tradición secular era instaurada en las nuevas posesiones castellanas, más allá del océano. (Bernard Citado por Hernández.2003)

Cuando la Corona de Castilla organizó la administración de las Indias, en los albores de la Edad Moderna, implantó en estos territorios el mismo régimen municipal que tenían sus antiguas ciudades. En los municipios americanos, como en los de la Metrópoli, el Derecho de la época reconocía la existencia de Cabildos Abiertos, a los que, concurrían todos los vecinos del lugar, y Cabildos Cerrados u Ordinarios, en los que participaban únicamente los regidores y demás magistrados municipales. Así se inició el traspaso a América de la institución municipal. (Orduña.2003.)

Las distintas condicionantes socio-espaciales y económicas marcaron la diferencia de los Cabildos americanos con los de Castilla y determinaron su existencia, pues si los de la metrópoli tenían que soportar el intervencionismo, en América tuvieron que defender en múltiples ocasiones los intereses del común frente a las intromisiones y abusos de las altas autoridades coloniales, y la ambición de los representantes del mercantilismo. La institución municipal que se traspasa a América, se implanta en las nuevas tierras con toda la pureza, fuerza y vigor de sus mejores tiempos, allá por los siglos X al XII en las tierras de Castilla y de León. (Orduña. Op.cit.).

Miguel Molina al referirse al desarrollo del municipio en América considera que los municipios de estas tierras en el siglo XVI poco tenían que ver con los españoles de ese tiempo. En efecto, a causa del singular proceso de ocupación y de las peculiares condiciones en las que sus protagonistas lo llevaron a cabo, el gobierno local tuvo muchas más afinidades con el modelo vigente en la Castilla medieval. Los Cabildos americanos del primer momento expresaron con bastante fidelidad el espíritu de los fueros de los antiguos concejos castellanos y, como tales, ejercieron amplias funciones y atribuciones. Es admitido que el Cabildo Abierto desempeñó un significativo protagonismo. El cabildo alcanzó

en tierras americanas más derechos y poderes que jamás tuvo el castellano. Por ejemplo, como tal se desarrollaron las reuniones que precedieron a la fundación de la ciudad de Veracruz en 1519, o la Asamblea que designó, en Santiago de Chile, a Pedro de Valdivia como gobernador del territorio en 1541, o la misma fundación de la ciudad de Caracas por Diego de Losada. Todo ello hace pensar que el Cabildo Abierto fue utilizado en América como instrumento con fines políticos, y como un medio para legalizar situaciones de hecho, lo que, a su vez, confirma su fuerza y prestigio institucional. En efecto, baste recordar el 19 de abril de 1810 cuando el Cabildo de Caracas se reunió de forma extraordinaria para debatir la situación de Venezuela. Ya en sesión abierta, forzó la renuncia del Capitán General, cuya autoridad fue asumida por los capitulares. El resto de los mandatarios españoles hicieron también renuncia de sus cargos en el ayuntamiento, quien posteriormente delegó en una Junta de Gobierno. Prácticamente se produjo un golpe de estado. Entre sus miembros se encontraban los del Concejo municipal y otros destacados personajes de la sociedad caraqueña, incluidos plantadores, comerciantes y juristas. El protagonismo del Cabildo había sido decisivo, en sintonía con la larga tradición de gobierno de esta institución. El cambio político a través de los cabildos fue el procedimiento más utilizado por la oligarquía criolla para la consecución de sus objetivos. Como tantas veces se ha dicho, el cabildo fue la institución que mejor contribuyó en América a la transición del dominio español a las repúblicas independientes, actuando como plataforma para el ejercicio de la libertad política. Respaldado por un riguroso orden jurídico, fue un medio inteligente para pasar de una situación colonial a otra autónoma y finalmente independiente.

También hay que observar que la crisis del régimen municipal en la metrópoli coincidió con la época del descubrimiento y colonización de los territorios americanos por la Corona española. La conquista de América propició el resurgimiento del municipio, el cual fue en manos de los nuevos pobladores un poderoso instrumento de organización. (Molina. 1996.)

De lo dicho hasta aquí es obvio que el municipio nació estrechamente vinculado a la vida urbana, desempeñando una función relevante en el marco de la organización político-administrativa puesta en marcha por

la Corona española en el Nuevo Mundo.

Con el paso de los años sucedió lo que hacía tres o cuatro siglos había sucedido en la metrópoli: el desarrollo urbano y el acceso de las oligarquías al gobierno municipal fueron eliminando su contenido democrático. Los Cabildos Abiertos se desvirtuaron, aunque curiosamente continuaron celebrándose a través de una fórmula intermedia: el Cabildo Abierto minoritario, que reunía, previa citación, a un reducido núcleo de personas importantes de la vida pública, económica y social de la ciudad, como afirma Orduña: la burguesía criolla, que a la larga controló todos los municipios hispanoamericanos.

Respecto al proceso independentista, éste se produjo prácticamente en forma similar en todas las ciudades hispanoamericanas, desde Caracas hasta el Río de La Plata. Al conocerse las noticias de la metrópoli referentes a la invasión de España por Napoleón, la abdicación de Fernando VII y la coronación de José Bonaparte, se produjo una reacción municipal de oposición a tales medidas, creándose Juntas, al igual que en España, dispuestas a la resistencia.

Como sostiene Orduña (op.cit) este fue un movimiento generalizado de carácter local, en el que los integrantes de las Juntas, a objeto de legalizar su movimiento, se acercaron al municipio solicitando la celebración de un Cabildo Abierto. Las autoridades municipales accedieron. Depuestos en la reunión los gobernantes metropolitanos, desconcertados por la ausencia de noticias o por su indecisión, se acordó el nombramiento de una Junta de Gobierno que asume el poder político.

Al cortar esta parte de América sus vínculos con España en el primer tercio del siglo XIX, adquirió una significación especial la pérdida de la institución municipal como único centro de la vida político-administrativa. Al redactarse las respectivas Constituciones se detecta una tendencia mayoritaria a inspirarse políticamente en el liberalismo de los doceañistas españoles, pero en lo administrativo vuelven su mirada hacia las fórmulas federales del Norte.(Orduña. Op.cit.)

Brewer Carías afirma que perdido el modelo localista y descentralizado del Antiguo Régimen por los constructores del Estado Liberal, los nuevos países buscaron su punto de referencia en la Constitución de los Estados Unidos de América, que contenía un sistema de organización descentralizado y federal. El caso es que la doctrina en torno al muni-

pio no quiso recoger la tradición, a pesar de que los Cabildos, como hemos visto en el momento de la Independencia, fueron los verdaderos padres de la emancipación; quizá los caudillos de los primeros tiempos desconfiaron de aquellas instituciones de peso tan importante en las nacientes Repúblicas. (Brewer Carias. 1996)

Consumada la independencia de las posesiones españolas las nuevas repúblicas hubieron de afrontar el difícil reto de la configuración política del Estado.

2. EL MUNICIPIO EN VENEZUELA

2.1 En la Colonia

La estructura institucional en este período fue compleja, lo que imposibilitó implantar en América un gobierno absoluto, ya que ninguna autoridad detentaba totalmente el poder ya que éste emanaba de su fuente original: el Rey. A partir de él se desplegaba una gran organización en la que cada una de las autoridades defendía con celo sus prerrogativas. (Lejarza.2004)

En los “Pueblos de Indios”, como sostiene Siso (1982), fundados en las provincias venezolanas no podía existir propiamente una organización municipal en los primeros períodos de su existencia. Era necesario esperar que con el desarrollo de la vida económica surgieran células sociales con vida propia, lo cual no se podía lograr hasta que los indios comenzaran a pagar tributos, y que el crecimiento de la población y la mezcla de los españoles con las indias y las negras se formaran factores sociales que dieran origen a un régimen de convivencia municipal, en el que los habitantes de los pueblos entraran a gozar de los derechos políticos que da el Municipio. En una palabra, que se formaran agrupaciones humanas basadas en la cultura europea que se deseaba implantar. En la Capitanía General de Venezuela, por el contrario, a causa de la desorganización social de las tribus indígenas, no hubo, para la época del Descubrimiento, sino muy contados Caciques que ejercieran autoridad soberana sobre una población numerosa y compacta; y del escaso número que se encontró muchos desaparecieron por la oposición que

hicieron a la Conquista y a la colonización. Sólo reconocieron las Autoridades españolas como Caciques de sus naciones, en premio de haberse sometido voluntariamente a la autoridad del Rey al Cacique Manaure, en la autoridad que tenía sobre la nación Caiquetía; y al Cacique Cavere, en la que ejercía sobre la pequeña tribu Píritu. Los demás casos de esta índole que se presentaron fueron de mucha menor importancia.

En las provincias venezolanas las diferencias determinadas por la geografía, las vías de comunicación, la clase de las tribus que primitivamente las habitaron y las costumbres ofrecieron matices de "convivencia común" que llegaron a ofrecer diferencias radicales respecto a la Institución Municipal cuando se establecía en una u otra. Las instituciones formadas para regir la vida municipal de las ciudades de Caracas, Cumaná, Mérida, La Grita, donde residía un número considerable de familias españolas, dueñas de riquezas, de privilegios, viviendo en valles muy fértiles, no tuvieron el mismo carácter de aquellas formadas en regiones donde habitaba un escaso número donde las tierras eran más apartadas de vías de comunicación naturales y menos fértiles. En las primeras, la institución se desarrolló, prosperó y tuvo una gran influencia en la vida política, social y económica de la provincia; en las segundas tuvo un carácter menguado, y a la postre sus Cabildos estuvieron bajo la influencia política de los Cabildos representantes de ciudades más poderosas por su desarrollo social y económico.

Durante esta época de la Colonia funcionaron las siguientes instituciones políticas: Consejo de Indias, Casa de Contratación de Sevilla, Los Adelantados, los Gobernadores, los Intendentes, los Virreyes, Los Alcaldes, Las Audiencias Reales, el Tribunal del Consulado, y los Cabildos.(Siso. Op.Cit.)

La organización política primaria que se instauró en Venezuela fue la división territorial en provincias. Las autoridades de estas provincias dependían de la Audiencia de Santo Domingo (así las de Margarita, Nueva Andalucía y Venezuela) o de la Audiencia de Santa Fé (Trinidad, Guayana, la Grita-Mérida-Maracaibo). Como relata Tulio Chiossone, posteriormente con la creación de la Real Audiencia de Caracas en 1789 todas estas provincias quedaron sometidas a su jurisdicción. Después de las separaciones y ya en la víspera de la Independencia, la Capitanía

General de Venezuela estaba formada por las provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo.

En este escenario la autoridad estaba dividida en dos poderes: el Poder Real, representado por el Gobernador, y el Cabildo, representado por los vecinos. Siso (Op.cit.) nos cuenta que los primeros Ayuntamientos que se establecieron en las provincias venezolanas fueron los siguientes: Cubagua (Nueva Cadiz) en 1527, el de Coro en 1528, y el de El Tocuyo en 1545. El de Caracas es de 1594. Brewer(1995) ha sostenido el importante papel y trascendencia de la institución municipal configurada como el centro del poder político local y autónomo. Además ha dicho con rotundidad que a partir del siglo XVII en su seno se armó el alma del país dando lugar al espíritu autonomista de las Provincias quienes a la postre fueron las protagonistas del grito de independencia para Venezuela.

En este sentido Lejarza (Op.Cit.) ha sostenido que indudablemente el Cabildo fue una forma de Gobierno local cuasi-parlamentario, que se convirtió en el eje de todo el sistema político de la Colonia.

En los Cabildos tenía voz y voto no sólo el Gobernador, en su carácter de Presidente, sino también los sectores criollos, quienes lo utilizaban como foro para expresar sus aspiraciones y demandas, por ello, se podría asegurar que durante la Colonia imperó un sistema semi-parlamentario de gobierno. Además, a fines del siglo XVIII, a medida que se extendió el movimiento revolucionario, los Ayuntamientos, a semejanza de los parlamentos europeos, fueron reivindicando nuevas prerrogativas, alzándose contra la autoridad de la Corona y del Gobernador, llegando a adjudicarse y asumir el control total del Gobierno local, constituyendo así la patria libre. (Gil Fortuol.1972).

Los Cabildos gozaban de influencia según la categoría de los personajes que lo componían. El de Caracas, por ejemplo, debido a la bondad de su clima y a su cercanía a la costa, agrupó, a poco de iniciada la colonización, a hombres notables, arrogándose prácticamente el carácter de capital, no sólo de la provincia, sino de toda la parte oriental de tierra firme con la cual se formó la Capitanía General de Venezuela. Fue influyente, no sólo en los destinos de Venezuela, sino en los de la parte norte del Continente sur de la América hispana. Fue también el más absorbente de autoridad, no sólo para regir el grupo urbano y los pue-

blos y aldeas circunvecinas, sino que llegó a perder la noción del coto municipal y extendió su poder, cuando pudo, a toda la provincia. (Siso. 1954)

Ahora bien, respecto a este momento histórico y la situación del municipio (denominado en esta época Cabildo), Hernández Rón² concluía lo siguiente:

“.....que sin más autoridad visible que su Teniente de Gobernador y su Cabildo, cada una de las ciudades indo-españolas vivió aislada y sólo, reconcentrando en sí misma toda la vida política y social. Los Gobernadores y sobre todo los Cabildos lanzados en las inmensas soledades de estos países americanos, tenían que bastarse a sí mismos, y ejercían por esto, de una manera casi ilimitada, sus prerrogativas y, puede decirse, que fueron verdaderamente independientes y autónomos desde su fundación...”.

Sobre esta misma idea Brewer (2005) ha dicho que los Cabildos provinciales con la gran descentralización de que gozaron derivada de la distancia, y por cuanto tenían poder para designar gobernadores en forma interina, no es de extrañar que fueran los Cabildos coloniales los que hicieran la independencia. (Gabaldon.1977)

2.2. Desde la independencia

El municipio republicano americano desarrolló características propias: se adoptó el uniformismo napoleónico en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones locales. Para Brewer (1995) fue un municipio lejano de las comunidades y vecindades como es en general en Venezuela, y que no ha servido para mucho: ni para la participación política ni para la gestión eficiente de los asuntos locales, ni para la democracia.

La constitución de 1819 mantuvo viva la organización municipal al permitir el establecimiento de municipalidades en los Departamentos (división de las provincias) con atribuciones propias y con facultad de proponer el nombramiento del gobernador de la Provincia. Esta medida contribuyó a la sustitución en los organismos locales de la aristocracia criolla colonial por los caudillos militares. Por tanto, la supervivencia del poder local fue efímera. La constitución de 1830 acabó con las aspi-

raciones municipalistas al otorgar mayor protagonismo a las Diputaciones provinciales, donde se hizo fuerte el poder de los caudillos regionales. Se produjo, por tanto, la pérdida de la autonomía municipal.

El régimen municipal permaneció supeditado a las Diputaciones provinciales hasta la reforma constitucional de 1857. En esta constitución se optó por eliminar las Diputaciones provinciales y crear en su lugar un poder municipal, con la finalidad de soslayar las tensiones centralistas-federalistas. Este poder municipal se configuró en cantones y parroquias y fue ejercido por los Concejos Municipales, y a pesar de la autonomía otorgada en la Constitución dependieron siempre del poder central.

La Constitución de 1858 cambió el panorama municipal para concertar la tensión central y regional. En esta Constitución se establece un Poder Nacional y un Poder Municipal, saliendo fortalecido este último. Al desatarse la Guerra Federal este proceso de municipalización se detiene. Al terminar la guerra se adoptó una estructura federal dividiendo al país en veinte provincias independientes con reconocimiento recíproco de sus autonomías. En la Constitución de 1864 no se establece regulación municipal concreta dejando en manos de los Estados las reglas fundamentales de su régimen. En la Constitución de 1893 la autonomía e independencia del municipio respecto del poder del Estado, en lo económico y administrativo, quedaron contempladas por primera vez en este contexto federal.

Las Municipalidades se habían convertido en semilleros de agitación política. La moda de pronunciamientos revolucionarios emanaba siempre de ellas. Desgraciadamente tal conducta trajo una reacción violenta, infortunada, que hirió de muerte a la institución y conculcó los principios democráticos representativos. El General José Antonio Páez, alentó su destrucción.

Hemos creído conveniente referir aquí un hecho poco conocido en nuestra historia municipal y poco difundido. Se trata de la suspensión de las Municipalidades por parte del Libertador. En efecto, éste según Decreto de 17 de Noviembre de 1828, suspendió las Municipalidades en toda Colombia. Este es el texto del curioso decreto:

“Considerando:

Que las Municipalidades bajo su forma actual son una verdadera carga para los ciudadanos y producen muy pocas utilidades al público.

Que por estos motivos las personas aptas para desempeñar los empleos concejiles procuran eximirse de ellos con diferentes pretextos.

Que es absolutamente necesario reformar las Municipalidades dándolas nuevas organización, de modo que sean más útiles con menor gravamen de los ciudadanos.

Art. 1. Se suspenden todas las Municipalidades de la República por el tiempo que el Gobierno juzgue necesario para su reorganización y para el examen de sus propios arbitrios.

Las Municipalidades se pondrán en receso a lo más tarde el 15 de enero próximo, o antes si hubieren completado las elecciones que abajo se expresan.”

La suspensión de las Municipalidades por el Libertador, fue comunicada por el Ministro de Estado al General Páez, el 23 de noviembre de 1828. Agregando, expresamente, que ese decreto no innovaba la autorización que se le había dado para suspenderlas en Venezuela, en virtud de la cual había promulgado el decreto creando los Corregidores. En vista de esta comunicación, el General Páez dictó un decreto suspendiendo los efectos del decreto dictado por el Libertador y dejando vigente la creación de los Corregidores. (Siso. op.cit)

2.3. En el siglo XX

El municipio discurrió a lo largo del siglo pasado bajo la constante presión del poder central, por más que sobre el papel le haya sido reconocida su autonomía. La dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), al anular el papel político de los caudillos regionales, llevó a cabo la integración política del país al que dotó de una estructura fuertemente centralizada. La Constitución de 1925 fue su mejor expresión. El sistema federal, aunque fue contemplado en este texto, carecía de contenido y más bien permanecía como un recuerdo de las guerras civiles de la centuria anterior.

La organización estatal configurada bajo el régimen de Gómez, fortalecida además económicamente por los ingresos provenientes del petró-

leo, presentaba rasgos inequívocamente centralistas y las sucesivas reformas constitucionales – también la Constitución de 1936 – no hicieron más que avanzar en el recorte de poderes a los entes locales. De hecho, el municipio como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional no llegó a ser una realidad. Ha habido, eso sí, municipalidades en el nivel de los Distritos – división de los Estados - y en ellos han funcionado las autoridades municipales por excelencia, los concejos municipales; por el contrario, en el nivel de los municipios no ha habido autoridad política electa.

Hasta 1961 los municipios no fueron más que una división administrativa de los Distritos. La Constitución de ese año trató de corregir tal situación y otorgó autonomía al municipio. No obstante, su texto es un ejemplo de ambigüedad – cuando no contradictorio, a tenor de su espíritu centralista – sobre la naturaleza del municipio y llega a plantear serias reservas sobre la autonomía que proclama a lo largo del *capítulo IV Título I*, dedicado expresamente al municipio. De acuerdo con él, *“los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional”,*. Y como tales *“son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”* (Art. 25). Se les atribuyó autonomía política, administrativa, fiscal y tributaria por cuanto sus atribuciones propias la elección de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (Art. 29).

Pese a ello, son tantas las limitaciones a las que ha estado sometido el poder municipal que cabe preguntarse sobre el alcance real de dicha autonomía. El maestro *Moles Caubet*, puso de manifiesto este hecho resaltando cómo la propia Constitución introdujo significativas restricciones al desarrollo del gobierno local. (Moles Caubet. 1997) En primer lugar, la existencia misma del municipio dependía de la voluntad de los Estados, ya que entre sus competencias les corresponde *“la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales”* (Art. 17,2). En segundo lugar, los municipios podían ser agrupados en Distritos, dependiendo ello de la voluntad del poder estatal o nacional. En tercer lugar, aunque es competencia del municipio la elección de sus autoridades, es el Poder Nacional quien determinaba cuáles son las autoridades a elegir

y la forma de elección. Del mismo modo, existían limitaciones a la autonomía normativa, administrativa y fiscal.

Por si ello no fuera suficiente, la disposición transitoria primera de la Constitución determinaba que *“mientras se dictan las leyes previstas en el capítulo IV del Título I..., se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”*. Es decir, se conservaba la organización municipal existente con anterioridad a 1961. La demora a la que alude la norma constitucional se prolongó hasta 1978, cuando fue promulgada la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pero ésta tampoco solventó el problema, habida cuenta de que los legisladores limitaron las elecciones al ámbito de los concejos municipales existentes. En suma, las elecciones quedaron reducidas al nivel de los concejos municipales, privando a los municipios de su representación política-local.

En relación a esta situación el profesor *Brewer-Carías*, mantiene una posición clara: *“La institución municipal – afirma – ha quedado relegada a un localismo que la hace inoperante, administrativa y económicamente hablando, con exiguos recursos financieros, y que la han convertido, al igual que las entidades estatales-federales, en fuente de satisfacción de clientelas partidistas”*. En consecuencia, *“ha resultado que la participación del pueblo en la entidad política primaria de la organización nacional ha estado ausente. Las entidades políticas regionales y locales – Estados y Municipios – en todo caso, han quedado en las últimas décadas al margen del proceso de desarrollo”*.(Brewer.2001)

La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal llevada a cabo en 1989 – entró en vigor a principios de 1990 – introdujo novedades con respecto al texto de 1978. En primer lugar, acorde con los nuevos tiempos, perfiló mejor los principios constitucionales relativos a organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios; en segundo lugar, estableció una diferenciación entre la autoridad ejecutiva y legislativa y dispuso que el gobierno municipal fuera ejercido por un alcalde (rama ejecutiva) y por un concejo municipal (rama legislativa, deliberante y de control). Además modificó el texto de 1978 en el punto en que se señalaba que el gobierno municipal se ejercía por el concejo municipal, de carácter deliberante, administrativo e integrado por concejales elegidos de acuerdo con la ley y el órgano ejecutivo de la Administración. Otra novedad importante fue la referida a las parroquias, consideradas como parte de los entes territoriales que integran el

sistema municipal. Se preveía la figura de una junta parroquial, de carácter participativo y sin personalidad jurídica propia. En su condición de órgano de participación ciudadana, la acción de aquélla era doble: por un lado, actuaba como un medio de consulta obligada del municipio y otras instancias de gobierno antes de acometer cualquier plan que afectara a su jurisdicción; por otro, controlaba la ejecución de las actuaciones que el gobierno municipal llevara a cabo.

Estos cambios, junto a las primeras elecciones democráticas de alcaldes, representaron un fortalecimiento del municipio, visible en la delimitación de su espacio geográfico y en la consolidación del ejercicio del poder en los niveles ejecutivo y legislativo. En resumen, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 creó un municipio políticamente independiente del gobierno estatal y nacional. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo no ha propiciado ninguna descentralización; por ello, son muy raras las transferencias de competencias a favor de los gobiernos locales que vienen acompañadas de la respectiva implementación de recursos. En otras palabras, Venezuela ha ofrecido un Estado descentralizado políticamente, pero centralizado desde el punto de vista administrativo. Bajo la vigencia de esta ley quedó por consolidar el compromiso de las autoridades locales de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de organizaciones democráticas a nivel local.

En fecha 31 de mayo de 2004, sentencia N° 1043 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad por omisión contra la Asamblea Nacional por no haber dictado la legislación correspondiente que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal, tal y como ordena la disposición transitoria 3.7 de la Constitución de 1999. Esta ordena que dicha legislación debía ser sancionada en un año, es decir, durante 2000. Por fin, en fecha 08 de junio de 2004 es publicada en la Gaceta Oficial N° 38204 la nueva ley que regula el régimen local en Venezuela con el nombre de Ley Orgánica del Poder Público Municipal, inspirada en los principios fundamentales contenidos en la Constitución de 1999. Destacamos que ya cursan en el Tribunal Supremo de Justicia varias pretensiones de nulidad contra sus disposiciones:-una demanda de nulidad parcial referida a la competencia del Municipio para legislar en materia de función

pública local. (Admitida en fecha 14-10-05 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo. Fueron suspendidos cautelarmente los artículos impugnados 56.h, 95.12, y 78 de la Ley, mientras dura el proceso.) –También cursa en el Tribunal Supremo en Sala Constitucional, la demanda de nulidad parcial del artículo 175 de la referida Ley, que prohíbe que empresas privadas puedan recaudar impuestos municipales. En sentencia de fecha 24 de enero de 2006, fue admitida la demanda y declarada con lugar medida cautelar que suspende los efectos de dicho artículo mientras dure el proceso principal de nulidad. –Por último reseñamos la demanda de nulidad contra los artículos 208, 211 y 225 de la Ley que regulan diversos aspectos del impuesto municipal a las actividades económicas, y el artículo 290. Fue admitida la demanda y desestimada la medida cautelar solicitada en Sentencia de la Sala Constitucional N° 204 de 16-02-06.

Hasta ahora se han hecho a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal las siguientes reformas:

En fecha 02-12-2005 se modificó el artículo 141 referido al Situado Constitucional y su distribución. La reforma consistió en modificar los porcentajes de distribución entre los municipios de cada estado³.

En fecha 10 de abril de 2006 la LOPPM ha sido reformada de la siguiente manera: se derogaron el numeral 17 del artículo 37, y los artículos 112, 113 y 114⁴. Esta reforma fue realizada con la única finalidad de sacar del Poder Público Municipal la figura de los Consejos Comunales, que han sido impulsados y controlados por el Ejecutivo Nacional, regulándolos por ley especial⁵. Con fecha 21 de abril se produce una reimpresión por error material.⁶

En fecha 22-04-09⁷ se produce una nueva reforma, consecuencia del referéndum que fue aprobado por el pueblo en fecha 15 de febrero de 2009, en el que se aprobó la denominada reelección indefinida para la elección de Presidente de la República y demás autoridades que sean electas. En esta reforma se modifican los artículos 82, 85 y 294.

Tiempos menguados vive el municipalismo en Venezuela en estos días revueltos, y desde el Poder Central se mantiene al municipio en un jaque constante. La irrupción de los Consejos Comunales y el intento por establecer las Comunas son ejemplos claros de la desmunicipalización que está en curso.

3. Referencias Bibliográficas

- Brewer-Cariás, Allan R. (1984). *El Régimen Municipal en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas
- Brewer Cariás, Allan R. (1995). *La formación del Estado venezolano*, en Paramillo N°14. Ucat. San Cristóbal.
- Brewer-Cariás, Allan R. (1996). *Instituciones políticas y constitucionales*, Tomo I Evolución histórica del Estado. Editorial Jurídica Venezolana - Ucat . Caracas-San Cristóbal.
- Brewer-Cariás, Allan R. (2001). *Municipalismo y Federalismo en la Constitución de 1999*. Editorial Jurídica Venezolana - Ucat. San Cristobal.
- Brewer-Cariás, Allan R. (2005). *Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas
- Chiossone, Tulio. (1980). *Formación jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*. UCV. Caracas
- Gil Fortoul, J. (1972). *Historia constitucional de Venezuela*. Caracas
- Gabaldon Marquez, Joaquín. (1977). *El municipio, Raíz de la República*. Academia Nacional de Historia. Caracas
- Hernández Antonio, M. (2003). *Derecho Municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México
- Lejarza, Jacqueline. (2004). *De las primeras formas de organización del pueblo venezolano a la creación de la Primera República*, en el Libro Homenaje al Profesor Brewer-Cariás. Civitas. Madrid
- Moles Caubet, Antonio. (1997) *Estudios de Derecho Público*. UCV. Caracas
- Molina Martínez, Miguel. (1996). *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico*. Cemci. Granada, España
- Orduña, Enrique. (2003). *Municipios y Provincias*. Femp-Inap. Madrid
- Siso, Carlos. (1954). *La formación del pueblo venezolano*. Editorial Escritorio Siso. Madrid.
- SISO, Carlos. (1982). *La formación del pueblo venezolano*. Madrid.

4. Notas al final

- 1 Consideramos fundamental la obra de ORDUÑA Enrique: *Municipios y Provincias*, Femp-Inap, Madrid 2003.

- 2 Citado por HERNANDEZ MENDIBLE, Víctor, en su trabajo premiado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas con el Premio Ángel Ballesteros 2006, titulado: Administración local, descentralización y participación democrática en Venezuela, (inédito, consultado en original).
- 3 Ver Gaceta Oficial N° 38327, de 02-12-05.
- 4 Ver Gaceta Oficial N° 5806 de 10-04-06.
- 5 Ver Ley de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial N° 5806 de 10-04-06.
- 6 Ver Gaceta Oficial N° 38421, de 21-04-06.
- 7 Ver Gaceta Oficial. N° 39.163 de 22-04-09.