

INSTRUMENTOS JURÍDICOS MUNICIPALES DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MÉRIDA

LIBERTADOR COUNTY'S LAWS OF MERIDA'S STATE IN VENEZUELA

María Erisbeidy Azuaje Barrios ⁽¹⁾

<https://doi.org/10.53766/ESDER/2020.01.03.04>

Recepción: 15 de Enero de 2020 Aceptación: 08 de Abril de 2020

RESUMEN

La presente investigación está referida a los aspectos legales que norman el Poder Público Municipal en Venezuela, tiene por fin analizar la estructura jurídica vigente en el Municipio Libertador del Estado Mérida. Para tales efectos, la atención se centra principalmente a los condicionamientos geográfico, económicos, poblacionales y culturales que moldean todo lo relativo a la técnica parlamentaria usada en la elaboración de los instrumentos jurídicos del Municipio Libertador, considerados como los actos parlamentarios municipales con forma de Ley, a través de los cuales se desarrolla la función pública de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, la Contraloría Municipal y los Consejos Locales de Planificación Pública, sin olvidar, el fin descriptivo de simple mención de la composición organizativa de Municipio Libertador del Estado Mérida en estos momentos.

Palabras Clave: *Estado Mérida, Municipio Libertador, Leyes Locales, Municipalismo.*

ABSTRACT

The present investigation is referred to the legal aspects that regulate the Municipal Public Power in Venezuela. Also, It has the purpose of study the normative structure of the Libertador Municipality of the Merida's State in Venezuela, complemented with the State of Mérida's legal system. For such effects, the attention is mainly focused on the Constitution Law, on the geographic, the economic, the population and cultural criteria that shape everything related to the parliamentary technique, which is rationally used in the creation of the legislative instruments of the Libertador Municipality; those acts are considered parliamentary acts with the form of a Local Law. The counties's legal acts develop directly the public function of the respective Executive, Legislative of the Municipal Public Power with the Local Public Planning's Councils, without forgetting, the descriptive purpose of simple mention of the administrative organization composition of the Libertador Municipality of the State of Mérida in these moments.

Keywords: *Merida's State, Libertador's County, County's Laws, Counties Doctrine.*

(1) Abogada Egresada de la Universidad de Los Andes (ULA). Abogada en Consultoría Jurídica del Municipio Libertador del Estado Mérida, Venezuela. Diplomado en el Derecho Municipal Venezolano (CIEPROL-ULA). Aspirante a Especialista en Derecho Administrativo (CIEPROL-ULA). Venezolana.

INTRODUCCIÓN:

La distribución del Poder Público según la Constitución de 1999 nos indica que: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional” lo que da origen, primero, al Federalismo como una corriente del pensamiento enmarcado dentro de nuestro Constitucionalismo venezolano, y segundo, al Municipalismo como otra corriente del pensamiento enmarcada dentro de nuestro mismo Constitucionalismo. Con lo cual, el Poder Constituyente asigna competencias exclusivas, concurrentes y residuales a los diferentes niveles de gobierno territorial. Como efecto dice Carrillo (2001) “el Poder Público Municipal resulta de la distribución vertical del Poder Público juridificado.” Pág. 51.⁽²⁾

En efecto, Brewer-Carías (2005) “el Poder Público Municipal es el nivel inferior de la distribución territorial del Poder Público, de manera que el Municipio es copartícipe de éste, en el sentido, de que no se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura de un Estado Unitario.” Pág. 12.

La estructura normativa de un Municipio conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal obedece a principios como el ámbito de competencia y la jerarquía jurídica. De esta forma, el Poder Ejecutivo Municipal materializa sus actos administrativos a través de decretos y resoluciones, mientras que el Poder Legislativo Municipal elabora las Ordenanzas (Leyes Locales) y toma sus decisiones, a través de Acuerdos. En el caso del Municipio Libertador del Estado Mérida, tal materia está, además regulada por el respectivo Reglamento Interior y de Debates del Concejo Municipal Libertador⁽³⁾ y la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos Municipales.⁽⁴⁾

Ahora bien, la sola existencia de estos dos instrumentos no es garantía de una redacción de los demás instrumentos en concordancia con los más recientes avances en el Derecho Administrativo y la Técnica Legislativa. De tal modo, que una fugaz revisión de la jurisprudencia expone la existencia de graves conflictos en lo atinente a, por ejemplo, las competencias administrativas de los órganos del Poder Público Municipal.

En tal sentido el presente artículo plantea una revisión del marco jurídico vigente en el Municipio Libertador del Estado Mérida, tomando en consideración aspectos generales sobre el nacimiento de los Municipios en Venezuela, las instituciones del Poder Público Municipal, así como el análisis de la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos como forma de verificar posibles contradicciones, o vacíos legales.

1. Referencias del Municipalismo en Venezuela: Marco Jurídico Fundamental.

El Municipio en Venezuela es, desde la perspectiva histórica, la base de creación de la República, sobre todo si se observa, que los primeros actos desencadenantes de la ruptura definitiva de nuestro nexo colonial con España,

(2) Carrillo Artilles, C.L. (2001) “La Composición del Poder Público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en Libro Homenaje a Enrique Tejera París, Temas sobre la Constitución de 1999. Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ), Caracas, Venezuela. Págs. 51 a 76.

(3) Gaceta Oficial Municipal (en adelante GOM) Extraordinaria N° 10, Año I, de Fecha 23-01-2014.

(4) GOM Extraordinaria N° 28, Año IV, de Fecha 20-12-2007.

se realizaron en ayuntamientos capitalinos, y además, provinciales. Tal es el caso de los sucesos del 19 de Abril de 1810 en Caracas, con la correspondiente creación de la Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, o de lo ocurrido el 16 de Septiembre de 1810 en Mérida, esto es, cuando se crea la Junta de Gobierno Provincial.

El Municipio como forma de organización política, territorial y jurídica es tan antiguo como la formación de las primeras instituciones coloniales durante el siglo XVI en Venezuela. Durante el periodo colonial, luego en el Republicano cambia de calificación, pero mantiene su forma funcional y de gobierno original.

Durante el siglo XIX, y los principios del siglo XX, su existencia se rige principalmente por leyes especiales aprobadas para establecer sus principios funcionales. Sin embargo, Brewer-Carías (1997) "En 1858 el Municipio aparece por primera vez en una Constitución Nacional como una de las ramas del Poder Público,"⁽⁵⁾ Pág. 85, pues la misma en su artículo 6 señalaba que "El Poder Público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal."

Más adelante en el artículo 85 *ejusdem* de la Constitución de 1858 se institúa:

El Poder Municipal se ejerce por los Concejos Municipales de las cabeceras de cantón y demás funcionarios y corporaciones cantonales y parroquiales que designe la ley. Esta determinará la forma de la elección, duración y cualidades que deban tener aquellos funcionarios y corporaciones, y les dará atribuciones con entera independencia del Gobierno político de las provincias.

Esquema considerado "*imperfecto y vacío*" por Allan Brewer Carías⁽⁶⁾ debido a que le atribuía seis competencias principalmente referidas a ingresos propios y seguridad. La materia civil para la época era responsabilidad de las autoridades eclesiásticas.

Noventa años después, con la aprobación de la Constitución de 1947 el Municipio se consagra como nivel del Poder Público en el artículo 86, señalando además en el artículo 109:

El Poder Municipal lo ejercerá en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, el Concejo Municipal, que gozará de plena autonomía en lo que concierne al régimen económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas en la Constitución.

Confiriéndole en su artículo 112 Constitucional las competencias de prestación de servicios, planificación territorial y urbana, cobro de patentes, recaudación de impuestos y otros tributos, sustento del ornato, plazas, parques, seguridad, así como la administración de las rentas propias.

(5) Brewer-Carías, A. R. (1997) "Las Constituciones de Venezuela." Academia de Ciencias Políticas Y Sociales. Caracas, Venezuela.

(6) Brewer-Carías, A. R. (1984) "El Régimen Municipal." Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela. Pág. 14.

Posteriormente, con la aprobación de la Constitución de 1961, de la Ley Orgánica del Régimen Municipal y su reforma en 1989, el Municipio adquiere la mayor parte de las competencias ejecutivas, legislativas y de control antiguamente consagradas. Ya en el plano de la vigencia de la Constitución de 1999, y con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en 2004, así como de sus respectiva reforma (2010), se delinea lo que desde el punto de vista del Derecho Constitucional, Civil y Administrativo es, el Municipio venezolano.

Hasta cierto punto, entonces, el Poder Público Municipal apareció, surgió, constitucionalmente como una clara reacción contra el poder desarrollado por las Provincias de la primera época de la República. La formula constitucional de “*distribución vertical*” del poder, sin embargo, después de 1858, desapareció de los textos constitucionales. Y durante toda la segunda mitad del siglo XIX, justamente a partir de la estructuración formal del Estado Federal de 1863, en el cual los asuntos municipales se atribuyeron a los Estados, y que fueron regulados en consecuencia, en las Constituciones Estadales.

En este sentido, el emblemático Brewer-Carías (1988) sostiene:

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estatal, es el nivel municipal. Se trate de un tercer nivel de distribución vertical del Poder Público, por lo que hasta cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquél esquema que algunos han considerado imperfecto, y a veces, vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del Poder Municipal. Lo cierto es, que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución sigue hablando de que hay un Poder Nacional, un Poder de los Estados y un Poder Municipal. Pág. 14.

En esta forma, el Municipio en Venezuela, para los tiempos de 1961, es partícipe del Poder Público en éste sistema de distribución vertical del Poder que trae la Constitución. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura general del Estado. No es sólo una administración más dentro de una Administración Pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una Administración Pública Municipal propia, que ejerce una cuota parte fabulosa del Poder Público en el sistema de distribución vertical del Poder. El Poder Municipal, es, en definitiva, una más de las ramas del Poder Público en el referido contexto del artículo 118 de la Constitución de 1961, hoy artículo 136 Constitución de 1999, y desde el artículo 168, y siguientes, hasta el respectivo artículo 184, que edifican los fundamentos constitucionales del Derecho Municipal Venezolano. De allí, que el Municipio sea una autentica persona jurídico-territorial producto de la descentralización política, como expresamente reconoce el artículo 165 de la actual Constitución de 1999 y lo ratifica el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010).

De acuerdo a lo que estipula la Constitución de Venezuela (1999) en sus artículos 16, 136, 168, 174, 175, 176, 177, 178 y 182, el Municipio es un ente político territorial, en el que la función pública es ejercida por las instituciones del Poder Público Municipal; es decir, el Poder Ejecutivo representado por la Alcaldía, el Poder Legislativo por el Concejo Municipal, las funciones de control por la Contraloría Municipal, y la función de planificación local por el Consejo Local de Políticas Públicas.

El funcionamiento de los mismos está regulado especialmente por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, además de los demás instrumentos relacionados con la división político-territorial de los Estados, y de cada Municipio, de la Administración Pública en general, y las demás competencias territoriales.

Desde el punto de vista jurídico, el periodo más prolijo en lo referente a la materia municipal, es aquél comprendido entre la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (1978),⁽⁷⁾ la Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989)⁽⁸⁾ y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005-2010.⁽⁹⁾ Lo cual se explica a través de las sucesivas modificaciones, que permitieron ampliar las competencias de los Municipios como entes autónomos, la elección de los Alcaldes, a través del derecho al voto universal, libre, directo y secreto, la Separación Horizontal del Poder Público Municipal en el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, la creación de una Contraloría Municipal, que depende de un Contralor investido por las mismas Cámaras Municipales, así como la respectiva creación de los Consejos Locales de Planificación Pública, que se regulan por medio de Ordenanzas Municipales del mismo Municipio, a través de su propia Cámara Municipal.

A la luz de la doctrina constitucionalista forjada en la Constitución vigente, el Municipio obtiene un reconocimiento expreso en cuanto a su autonomía, a través de la definición del contenido que expresa esa cualidad esencial. Así, Acosta (1991) indica:

La autonomía significa independencia de los otros Poderes Públicos. Más específicamente, según el artículo 39 de la Constitución “(Constitución de 1961),” (Hoy artículo 168 de la Constitución de 1999), ella significa una independencia política; una independencia normativa e independencia administrativa, por cuanto constitucionalmente se le otorga el privilegio jurídico de nombrar sus propias autoridades; la libre gestión en materias de su competencia, y, la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos. Pág. 36. (Comentarios Agregados).

Además, ésta incorpora la consideración sobre la participación como elemento sustancial con la esencia del Gobierno y la Administración Municipal, pues la autonomía política permite autogobernarse según los mecanismos democráticos establecidos en la Constitución Nacional. Lo cual se desarrolla a través de siete competencias generales establecidas de manera

(7)Gaceta Oficial N° 2297 del 18 de Agosto de 1978. Ley Orgánica del Régimen Municipal.

(8)Gaceta Oficial N° 4.109 de Fecha 15 de Junio de 1989. Ley Orgánica del Régimen Municipal.

(9)Gaceta Oficial N° 6.015 de Fecha 28 de Diciembre de 2010. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

desordenada en el artículo 178, es decir, que un mismo ordinal establece varias competencias municipales diferentes. El artículo 178 de la Constitución de 1999 dice:

- Ordenación Territorial y Urbanística.
- Patrimonio Histórico.
- Viviendas de Interés Social.
- Turismo Local.
- Parques Y Jardines.
- Plazas, Balnearios y otros Sitios de Recreación.
- Arquitectura Civil, Nomenclatura y Ornato Público.
- Vialidad Urbana y Rural con la Circulación y Ordenación del Tránsito de Vehículos y Personas.
- Espectáculos Públicos y Publicidad Comercial.
- Protección del Ambiente y Cooperación en el Saneamiento Ambiental.
- Aseo Urbano Y Domiciliario.
- Tratamiento de Residuos.
- Salubridad y Atención Primaria de Salud.
- Servicios Públicos Municipales.
- Policía Demanial.
- Justicia de paz.

De acuerdo con González (2007), la autonomía municipal:

...comprende la capacidad política del Municipio para orientar y dirigir el desarrollo de la comunidad local. Se trata de la potestad para imprimirle a la marcha de la comunidad local una dirección y un sentido que adquieren una enorme importancia, cuando el avance de las ciencias impone al Estado asumir unas determinadas estrategias de desarrollo. Pág. 7.

Debe agregarse, que el Municipio ha sido por excelencia el espacio donde mejor se materializa el concepto de la Descentralización. Lo cual, se explica por el hecho de que al menos las Constituciones de 1961 y 1999, han conferido un tipo de autonomía muchísimo más amplia que la de los mismos Estados como marco de desarrollo económico y social de la Nación. De hecho, la misma Constitución de 1999 eleva con la forma de principio jurídico, a la descentralización, incluso como a una política pública de primer orden en las relaciones intergubernamentales, a los puros fines de acercar la gestión de ciertas competencias nacionales, para los pobladores de los mismos Municipios, desde su lugar de residencia. Siempre, que el Municipio tenga capacidad técnico-financiera y de gestión suficientemente apta para prestar satisfactoriamente a nivel local, semejantes competencias, que, en primera instancia, fueron constitucionalizadas, como una competencia nacional (Artículo 165 de la Constitución de 1999). El mecanismo "Quasi-Contractual" de las Leyes de Base y las Leyes de Desarrollo será el idóneo para realizar dicho procedimiento.

De hecho, Acosta (1991) "La autonomía permite dictar su ordenamiento legal en materias que son de su competencia, y, donde no haya concurrencia con otros poderes." Pág. 36; surgiendo una especie de garantía

institucional de los derechos políticos de los ciudadanos de la localía con la autonomía, tanto para elegir sus autoridades políticas, y, administrativas; como para legislar en la materia de su competencia. De especial importancia, es la afirmación, de cómo no puede liarse nunca, a la autonomía municipal con la Soberanía, pues según La Roche (1984):

Los Municipios no son soberanos. La soberanía pertenece únicamente al Estado. Los Municipios están ligados al poder del Estado por cierta línea de muy delgada de subordinación con el Estado, y en especial, con la República. En consecuencia, vida propia y subordinación son dos ideas generales que pudiesen precisarnos un poco el concepto de autonomía.” Pág. 405.

No obstante, las actuaciones legales y administrativas de los Municipios están sujetas al control judicial ante la Sala Constitucional y Político-Administrativa, conjuntamente con los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo Locales (Artículo 168 Constitucional).

Para Manuel Rachadell (2008) “Lo cual se revela por el hecho, de que la Descentralización, y, el Municipalismo es, a la vez, un principio de organización y una política del Estado, que incluye competencias propias y compartidas entre los distintos niveles del Poder Público.” Pág. 14. Pero, que además modula desde un punto de vista activo-pasivo el goce-ejercicio de los derechos políticos.

El artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal expone ese hecho, cuando expone los Municipios se regirán por las normas constitucionales, las disposiciones de la presente Ley, la Legislación aplicable, las Leyes Estadales, y, lo establecido en las Ordenanzas Municipales, y demás instrumentos municipales; siendo las Ordenanzas municipales los actos parlamentarios con forma de ley principales para determinar el régimen organizativo y funcional de los poderes públicos municipales según la distribución de competencias establecidas en la Constitución de 1999, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), y, especialmente, en las Leyes Estadales. Constitucionalmente, el Municipio recibe el ejercicio transversal de las competencias constitucionales de la República y de los Estados, tanto desde un punto de vista de las competencias exclusivas como una técnica de reparto potestativo, como desde el punto de vista de las competencias concurrentes, que es otra técnica de reparto de las competencias constitucionales de un Estado.

Ahora bien, en cuanto a la jerarquía de las fuentes, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC-TSJ) ha sido sumamente enfática en considerar como, la legislación nacional tiene completa primacía en la regulación legal de la referida organización Municipal. Así, en la Sentencia N° 618 del 02 de Mayo de 2001:

Asimismo, ésta Sala estima necesario señalar que la vida de los municipios se rige no sólo por las normas que en virtud de su autonomía éstos dictan, sino que además, se deben regir, en primer término, por la Constitución de la República, así como por las Leyes

Orgánicas Nacionales que desarrollan los postulados constitucionales, y por las disposiciones legales dictadas por las Asambleas Legislativas estatales, de conformidad con la Constitución y las mencionadas Leyes Orgánicas. Al respecto, el artículo 169 constitucional expone expresamente; “La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por ésta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales que establezcan las Leyes Orgánicas Nacionales, y por las Leyes que en conformidad con aquéllas, dicten los Estados. Observa ésta Sala, la gran relevancia, que el propio Texto Constitucional, le otorga a las leyes orgánicas nacionales que desarrollan principios constitucionales en materia de organización municipal, y la sujeción que con respecto de éstas tienen las Leyes estatales en dicha materia. En tal virtud, es incuestionable el valor normativo vinculante que posee la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* sobre las Leyes Estadales que desarrollen, o regulen la división político-territorial dictadas por los Estados, tal como ocurre en el caso *sub-examine*, más aún cuando la Ley Orgánica en referencia, expresamente dispone que su *leit motiv*, es el desarrollo de los postulados contenidos en el artículo 169 Constitucional, precedentemente transcrito.

Encontrándose así, con una difícil búsqueda de armonía entre los diversos textos legislativos de diverso tipo: Nacionales, Estadales y Municipales, cuando se regula al Municipio Venezolano. Lo cual denota, una característica fundamental dentro del sistema de fuentes normativas trazada constitucionalmente por el Constituyente, cuando se establecen las relaciones jurídicas de subordinación, supra-ordinación e inordinación entre los diferentes Textos normativos dentro del Sistema Jurídico y sus respectivos sub-sistemas: Nacional, Estadales y Municipales.

Todo, enmarcado en un Principio de Gestión del Régimen Municipal Napoleónico que cuenta con su origen constitucional en el artículo 169, que señala como: “...el Régimen Municipal atenderá a las condiciones de la población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, la situación geográfica, elementos históricos y culturales, así como otros factores relevantes...”

En este sentido, González Cruz (2007) donde se intente una uniformidad e igualdad formal y material en el Régimen Municipal, a pesar de

La diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo, y ancho de los territorios estatales; para cada colectividad local, aún aquéllos de dimensiones mínimas, comprendiendo desde el pequeño pueblo, *mal llamado rural*, hasta el gran centro urbano; con una serie de reglamentaciones de control sobre los Municipios por parte de la autoridad central.

Ese principio básico, inspirará de una manera contundente, la materia de la Ley, que dictamine la Cámara Municipal. Esos aspectos geográfico-culturales, modelarán, el espíritu legal del Municipio.

El Régimen Local es, según Martín-Retortillo (1973) “la estructura que da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad.” Pág. LVIII.⁽¹⁰⁾

2.- Marco Jurídico del Municipio Libertador del Estado Mérida. Antecedentes, Ordenanzas Vigentes, Organización de las Instituciones Municipales.

El Municipio tiene competencia exclusiva propia para elegir sus autoridades; a crear Parroquias y otras entidades locales; a crear los entes descentralizados funcionalmente; a asociarse en mancomunidades y consorcios; a dictar el ordenamiento jurídico-local; a crear, recaudar, extinguir, e invertir todos sus ingresos.⁽¹¹⁾ También es competencia del Municipio, organizar el funcionamiento ejecutivo de todos sus órganos y entes públicos, y a regular las diferentes atribuciones municipales de las distintas entidades locales;⁽¹²⁾ ¿así como regular el Estatuto de la Función Pública Municipal,⁽¹³⁾ entre otros aspectos competenciales de rango constitucional-legislativo, que combinados a través del fuerte Centralismo Republicano-Nacional, y que de una manera casi exhaustiva, ésta, la República, interviene en los asuntos de la vida municipal patria, que redimensionan a la labor interpretativa de los Concejales Municipales en las tareas interpretativas conexas con la redacción de los textos legislativos ante, la menguada autonomía política local por parte de la regulación constitucional en los asuntos municipales.

La autonomía local está sellada por una fuerte tendencia relativista, ya que además de que la regulación constitucional unge esa confusa modulación política-normativa, la legislación orgánico-municipal relativiza aún más, las directrices delimitadoras, cuando dice, que mediante una ley cualquiera puede limitarse aún más su menguada autonomía, incluso con actos parlamentarios con forma de Ley provenientes de los Consejos Legislativos de los Estados.

Por ejemplo: un Distrito Metropolitano conformado por 2 Municipios de un mismo Estado, se pide para su creación, una Ley del Consejo Legislativo Estatal referido (Artículo 171 de la Constitución). Otro ejemplo, un Distrito Metropolitano entre 2 Municipios de Estados diferentes requiere para su creación de una Ley Orgánica de la Asamblea Nacional (Artículo 172 de la Constitución). Otro ejemplo, el Municipio Libertador del Estado Mérida con ocasión a una Ley Nacional, crea a la Zona Libre, Cultural, Científica Y Tecnológica del Estado Mérida (1995), que es básicamente, un asunto del *Derecho Administrativo Económico con Derecho Tributario* en el área de la Mancomunidad, creada por los Municipios del Área Metropolitana de Mérida, y que implica, una cooperación intermunicipal.

El Municipio Libertador es, un ente político-territorial perteneciente al Estado Mérida, y en él se encuentra la Capital del Estado, y asiento de los poderes públicos regionales, de la Universidad de Los Andes, del Arzobispado de Mérida, así como de representaciones consulares de Colombia, España, Italia y Portugal.

(10) Martín-Retortillo Baquer, S. et all (1973) “Descentralización Administrativa Y Organización Política. Tomo I.” Ediciones Alfaguara. Madrid, España.

(11) Cfr. Artículos 168 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. También artículos 2 y 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

(12) Cfr. Artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

(13) Cabe destacar que con las excepciones regulativas de la Ley del Estatuto de la Función Pública que fue dictada por la Asamblea Nacional en el año 2002, puede deducirse, que muchas normativas reguladoras de la función pública municipal contenidas fueron derogadas, con lo cual, la potestad reguladora de la función pública municipal es de difícil configuración por parte de las potestades legislativas del Municipio, frente a la potestad legislativa de la Asamblea Nacional con relación a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Cfr. Becerra de Ramírez (2006) F. “La Función Pública en el Ambito Municipal Venezolano”. FUNEDA. Caracas, Venezuela. Pág. 46.

El Municipio Libertador del Estado Mérida está integrado, como parte de su geografía política, por quince (15) Parroquias que son las subsiguientes: Arias, Antonio Spinetti Dini, Caracciolo Parra, Domingo Peña, El Llano, El Morro, Gonzalo Picón Febres, Jacinto Plaza, Juan Rodríguez Suárez, la Mariano Picón Salas, Milla, Lasso de La Vega, Los Nevados, Osuna Rodríguez y Sagrario; doce (12) urbanas, una (1) periurbana y dos (2) rurales.

Las instituciones municipales son las establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es decir, la Alcaldía del Municipio Libertador, el Concejo Municipal del Municipio Libertador, la Contraloría del Municipio Libertador y el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Libertador. Sin embargo, el Poder Ejecutivo representado por la Alcaldía se arregla en orden a ocho (8) Gerencias, nueve (9) Institutos Autónomos, así como diversas Unidades Administrativas y Jurídicas de Apoyo y control posterior.

La estructuración del Poder Ejecutivo Municipal Libertador del Estado Mérida en Gerencias e Institutos Autónomos remonta sus orígenes a la sustitución de la figura de los Distritos por los Municipios en el año 1992, cuando la antigua Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo) del Estado Mérida aprobó la Ley de División Política Territorial del Estado Mérida.⁽¹⁴⁾ No obstante, es a finales de los años noventa del siglo XX cuando la Alcaldía del Municipio Libertador delinea la mayor parte de su actual forma administrativa. Para tales efectos, es primordial destacar la idea del Profesor González Cruz (2005):

El equívoco del Constituyente está en colocar la autonomía como una consecuencia de la personalidad jurídica, cuando es al revés, es decir, por ser una unidad política primaria básica de la organización nacional, tiene autonomía, que es un componente conceptual y constitución del Municipio. Pág. 356.

Por ello, ya Brewer-Carías (1982) señalaba:

A que los Municipios del País sufren una crisis de autonomía. Estos, constitucionalmente hablando, son autónomos, pero esa autonomía se ha venido convirtiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales y efectivas competencias sobre las cuales puedan ejercerse.

Y con ello, que el verdadero sustrato material de la técnica legislativa municipal se haga presente por no tener competencias suficientes, o claramente delimitadas dentro del fenómeno del municipalismo, o, del republicanismo, o incluso, yendo más allá, del Federalismo mismo, pues las competencias municipales terminan erigiéndose como competencias concurrentes, frente a los niveles de gobierno superiores.

En efecto, la Constitución de 1961 definía al Municipio como “la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.”

(14)Gaceta Oficial del Estado Mérida N° 2.131 Extraordinaria, Año XCII, de Fecha 15 de enero de 1992.

Luego, de un punto y seguido agregaba: “Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la Ley.” Artículo 34 de la Constitución de 1961. Ley ¿Cuál Ley? Se refería a la Ley Nacional. Así, de éste modo, la creación de los órganos y entes descentralizados viene de la potestad organizativa, que la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989, otorgaba a los Concejos Municipales, y que la actual Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece para la creación de Institutos Autónomos y Fundaciones Estatales, y demás. Pero, de esto se exceptúa la organización administrativa interna (gerencias, direcciones y departamentos) de la Alcaldía Libertador, que fue recientemente reestructurada a través del Decreto N° 20-2016.⁽¹⁵⁾

Sobre éste particular punto, el Ex-constituyente Brewer-Carías (2004) afirma en sus comentarios a la Constitución:

Que el esquema centralista de la Constitución de 1961 no fue superado, y, en cuanto a la autonomía municipal “se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo dentro de los límites de la Constitución, sino en la Ley Nacional (Artículos 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado. Pág. 303.

Ésta menguada forma de autonomía queda ratificada en la Constitución de 1999, cuando ésta consagra en el último aparte del Artículo 178, el siguiente principio jurídico. “Las actuaciones que corresponden al municipio en la materia de su competencia, no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la Ley, conforme a ésta Constitución.” De tal manera, que el anterior principio jurídico de gobernanza municipal en Venezuela, así concebido, es poco menos, que una declaración de minusvalía e interdicción del Municipio en casos de conflictos de competencias en los que el municipio pueda verse involucrado.

De hecho, constitucionalmente, para la configuración de los espacios de tipo normativo a favor de los Municipios, el Constituyente incurrió en gravísimos errores en el establecimiento de un rígido y detallado régimen municipal en el Texto Constitucional, porque éste acto constituyente deja poco margen al legislador nacional y casi anula las posibilidades de legislar en el nivel estatal. Son 17 artículos, la mayoría de ellos, de una esencia innecesariamente reglamentaria, con errores conceptuales sumamente graves, mal redactados, confusos, y hasta contradictorios. El mejor ejemplo es el artículo 180 Constitucional cuando menciona a la supuesta inmunidad tributaria a favor de empresas estatales, y, en especial, al principio jurídico de la diversidad municipal del artículo 169 de la Constitución de 1999, que humildemente contraría el artículo 119 e jusdem, también constitucional, con la delimitación de la ordenación del territorio con los derechos indígenas.

En este sentido, y de acuerdo a las narradas competencias otorgadas por la Constitución, referentes a la descentralización ejecutiva, la Alcaldía del Municipio Libertador cuenta con los siguientes entes descentralizados:

- Instituto Autónomo de Policía de la Alcaldía del Municipio Libertador (Policía

(15)GOM Extraordinaria N° 38, Año III, de fecha 13 de diciembre de 2016.

Municipal).

- Superintendencia de Administración Tributaria (SAMAT).
- Instituto Municipal de la Vivienda (IMVIVIENDA).
- Instituto Municipal de Cultura (INMUCU).
- Instituto Municipal de Deportes (IMDEPORTES).
- Instituto Municipal para el Manejo de Residuos y Desechos Sólidos (INAMMIRED).
- Fundación de la Feria Internacional del Sol (FERISOL).
- Fundación Parque Ciudad de los Niños.
- Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes.”

Así como las gerencias, direcciones, departamentos y unidades con competencia en materia de vialidad, urbanismo, servicios públicos, salud, educación, registro civil, mercados y cementerios.

En el caso del Poder Legislativo, representado por el Concejo Municipal Libertador, integrado por nueve concejales, cuenta con las siguientes comisiones permanentes:

1. Contraloría.
2. Servicios.
3. Planificación, Desarrollo y Ordenamiento Municipal.
4. Participación Ciudadana, Seguridad y Derechos Humanos.
5. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
6. Ambiente, Cambio Climático y Agropecuaria.
7. Salud, Deporte y Recreación.
8. Familia e Inclusión Social.
9. Economía, Finanzas y Turismo.

Y dos especiales:

1. Sanidad, Recolección y Clasificación de Desechos Sólidos.
2. Desarrollo Turístico y Protección del Casco Histórico.

Las cuales se encuentran instituidas en el Reglamento Interior y de Debates,⁽¹⁶⁾ directiva (la Presidencia, la Vicepresidencia y Secretaría), además de las unidades directivas auxiliares, es decir, Administración y Recursos Humanos, todo según lo estipulado en la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento de la Estructura Administrativa del Concejo Municipal Libertador del Estado Mérida.⁽¹⁷⁾

En cuanto a la Contraloría Municipal, de acuerdo a los competencias consagradas por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como de la Ordenanza de la Contraloría del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida,⁽¹⁸⁾ la misma tiene, la potestad organizativa en relación a la creación de las unidades de control interno y externo, examen de la cuenta, investigación, administración, y, funcionamiento en general, bajo la dirección del Contralor Municipal.

(16)GOM. Extraordinaria N° 10, Año I, de fecha 23 de Enero de 2014.

(17)GOM Extraordinaria N° 29, Año I, de fecha 16 de Noviembre de 2009.

(18)GOM Extraordinaria N° 32, Año III, de fecha 17 de Noviembre de 2016.

El Consejo Local de Planificación Pública, en su condición de cuerpo asesor en materia de planificación pública, y, en relación a la ejecución de presupuesto participativo, es, de acuerdo lo establecido en el artículo 6 de la Ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Libertador del Estado Mérida,⁽¹⁹⁾ un órgano administrativo de rango constitucional a nivel municipal, que está conformado por el Alcalde, los Concejales, los Representantes de las Juntas Comunales, los referidos Consejeros Parroquiales y Consejeros por organizaciones sociales. A los puros fines de su organización, se cuenta con un Presidente, un Vicepresidente, a la Plenaria, a la Secretaría, la Sala Técnica y las Comisiones de Trabajo.

3_. Ordenanzas, o Leyes Locales del Municipio Libertador del Estado Mérida.

El marco jurídico del Municipio Libertador todavía expresa el modelo transicional que se materializó con el cambio entre la Ley Orgánica del Régimen Municipal (aprobada en 1978 y reformada en 1989) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (aprobada en 2005 y reformada en 2010). De manera, que, diversas materias de competencia municipal se encuentran normadas vía decreto (competencia legislativa consagrada en la Ley, referente a la reglamentación de las Ordenanzas) o, bien mediante los Acuerdos. Si bien no existe una Ordenanza de mayor rango, de acuerdo los principios establecidos en la jerarquía de las leyes de *Kelsen*,⁽²⁰⁾ existen Ordenanzas de diverso tipo que regulan las funciones consagradas por la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y las Leyes de los Municipios. De esta manera, se pueden mencionar las siguientes:

- Ordenanza de la Orden Ciudad de Mérida.⁽²¹⁾
- Ordenanza Sobre Zonificación Y Edificación de la Ciudad de Mérida.⁽²²⁾
- Ordenanza de Zonificación e Instituto Parque Ciudad Metropolitano Albarregas.⁽²³⁾
- Ordenanza Sobre Arquitectura Y Construcción Civil.⁽²⁴⁾
- Ordenanza de Lineamientos de Usos del Suelo, Referidos a la Poligonal Urbana del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽²⁵⁾
- Ordenanza Sobre la Plantación, Trasplante, Poda Y Tala de los Árboles Y Arbustos en el Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽²⁶⁾
- Ordenanza de Protección Y Defensa del Patrimonio Cultural Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽²⁷⁾
- Ordenanza para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.⁽²⁸⁾
- Ordenanza del Sistema de Protección Civil Y Administración de Desastres del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽²⁹⁾
- Ordenanza de Ordenamiento para el Control del Mosquito Aedes Aegypti Trasmisor del Dengue.⁽³⁰⁾
- Ordenanza Sobre la Creación del Instituto Municipal de la Cultura, Conservación, Documentación Y Estudios Históricos.⁽³¹⁾

(20)Kelsen, H. (1979) "Teoría General del Estado." Editorial Porrúa. México, D.F. México. Pág. 327.

(21)GOM Extraordinaria N° 24, de fecha 01 de Julio de 1976.

(22)GOM Extraordinaria, Año XIII, de fecha 18 de Junio de 1991.

(23)GOM Extraordinaria N° 42, Año II, de fecha 24 de Mayo de 2000.

(24)GOM Extraordinaria N° 44, Año II, de fecha 14 de Agosto del 2000.

(25)GOM Extraordinaria N° 58, Año III, de fecha 25 de Marzo del 2002.

(26)GOM Extraordinaria N° 87, Año IV, de fecha 17 de Marzo de 2003.

(27)GOM Extraordinaria N° 89, Año IV, de fecha 31 de Marzo de 2003.

(28)GOM Extraordinaria N° 90, Año IV, de fecha 29 de Abril de 2003.

(29)GOM Extraordinaria N° 97, Año IV, de fecha 06 de Agosto de 2003.

(30)GOM Extraordinaria N° 98, Año IV, de fecha 14 de Agosto de 2003.

(31)GOM Extraordinaria N° 100, Año IV, de fecha 10 de Noviembre de 2003.

- Ordenanza Sobre el Uso y Manejo de los Abonos Orgánicos y Gallinaza.⁽³²⁾
- Ordenanza Sobre el Régimen de Personal y Previsión Social del Instituto Autónomo de Policía de Circulación Vial.⁽³³⁾
- Ordenanza de Propaganda Electoral.⁽³⁴⁾
- Ordenanza Sobre la Creación de la Fundación de la Feria Internacional del Sol.⁽³⁵⁾
- Ordenanza Sobre Actividades Económicas en Áreas Públicas en Jurisdicción del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽³⁶⁾
- Ordenanza de Creación del Servicio Autónomo de Administración Tributaria del Municipio Libertador del Estado Mérida (SARMAT).⁽³⁷⁾
- Ordenanza de Impuesto Sobre Propaganda Y Publicidad Comercial.⁽³⁸⁾
- Ordenanza de la “Orden Guillermo Soto Rosa.”⁽³⁹⁾
- Ordenanza del Premio Municipal de Periodismo “Adelmo Quintero.”⁽⁴⁰⁾
- Ordenanza de Zonificación para el Sector Zumba.⁽⁴¹⁾
- Ordenanza de Convivencia Ciudadana Y Sanciones Administrativas del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁴²⁾
- Ordenanza Sobre Ruidos Molestos Y Nocivos.⁽⁴³⁾
- Ordenanza del Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes.”⁽⁴⁴⁾
- Ordenanza de Contraloría Social Comunitaria.⁽⁴⁵⁾
- Ordenanza Sobre Instrumentos Jurídicos Municipales del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁴⁶⁾
- Ordenanza Sobre la Organización Y Funcionamiento de la Estructura del Concejo Municipal Libertador del Estado Mérida.⁽⁴⁷⁾
- Ordenanza de Impuesto Sobre Juegos Y Apuestas Lícitas.⁽⁴⁸⁾
- Ordenanza Sobre Ejidos Y Terrenos.⁽⁴⁹⁾
- Ordenanza Expendio de Licores.⁽⁵⁰⁾
- Ordenanza de Descentralización Y Transferencia de Servicios Y Recursos de la Alcaldía del Municipio Libertador a los Consejos Comunales y las Organizaciones Comunitarias.⁽⁵¹⁾
- Ordenanza del Cronista Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁵²⁾
- Ordenanza Sobre Tenencia, Control, Registro y Protección de Animales en el Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁵³⁾
- Ordenanza Premio Municipal Conservacionista “Dr. Antonio J. Uzcategui B.”⁽⁵⁴⁾
- Ordenanza de Deporte Y Recreación del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁵⁵⁾

(32)GOM Extraordinaria N° 100, Año IV, de fecha 10 de Noviembre de 2003.

(33)GOM Extraordinaria N° 112, Año IV, de fecha 04 de Octubre de 2004.

(34)GOM Extraordinaria N° 17, Año I, de fecha 3 de Octubre de 2005.

(35)GOM Extraordinaria N° 04, Año I, de fecha 10 de Enero de 2005.

(36)GOM Extraordinaria N° 20, Año I, de fecha 11 de Noviembre de 2005.

(37)GOM Extraordinaria N° 03, Año II, de fecha 11 de Abril de 2006.

(38)GOM Extraordinaria N° 13, Año II, de fecha 04 de Agosto de 2006.

(39)GOM Extraordinaria N° 03, Año III, de fecha 12 de Febrero de 2007.

(40)GOM Extraordinaria N° 10, Año III, 15 de Mayo de 2007.

(41)GOM Extraordinaria N° 05, Año IV, de fecha 26 de Febrero de 2008.

(42)GOM Extraordinaria N° 07, Año IV, de fecha 31 de Marzo de 2008.

(43)GOM Extraordinaria N° 09, Año IV, de fecha 04 de Abril de 2008.

(44)GOM Extraordinaria N° 33, Año IV, de fecha 02 de Diciembre de 2008.

(45)GOM Extraordinaria N° 33, Año IV, de fecha 02 de Diciembre de 2008.

(46)GOM Extraordinaria N° 17, Año I, de fecha 13 de Noviembre de 2009.

(47)GOM Extraordinaria N° 29, Año I, de fecha 16 de Noviembre de 2009.

(48)GOM Extraordinaria N° 07, Año II, de fecha 12 de Marzo de 2010.

(49)GOM Extraordinaria N° 08, Año II, de fecha 15 de Marzo de 2010.

(50)GOM Extraordinaria N° 10, Año II, de fecha 25 de Marzo de 2010.

(51)GOM Extraordinaria N° 17, Año II, de fecha 24 de Mayo de 2010.

(52)GOM Extraordinaria N° 22, Año II, de fecha 16 de Julio de 2010.

(53)GOM Extraordinaria N° 25, Año II, de fecha 16 de Septiembre 2010.

(54)GOM Extraordinaria N° 28, Año II, de fecha 04 de Octubre de 2010.

(55)GOM Extraordinaria N° 38, Año III, de fecha 17 de Diciembre de 2010.

- Ordenanza Sobre Creación de Condecoración “Orden Libertador Simón Bolívar.”⁽⁵⁶⁾
- Ordenanza Sobre Desincorporación Y Enajenación de Bienes Municipales del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁵⁷⁾
- Ordenanza Sobre Interpelación de Funcionarios Municipales ante la Cámara Municipal o sus Comisiones.⁽⁵⁸⁾
- Ordenanza Sobre Espectáculos Públicos del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁵⁹⁾
- Ordenanza del Instituto Autónomo de Policía del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁶⁰⁾
- Ordenanza Sobre la Organización Y Funcionamiento de Cementerios Municipales.⁽⁶¹⁾
- Ordenanza del Impuesto de Transacciones Inmobiliarias del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁶²⁾
- Ordenanza de Catastro Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁶³⁾
- Ordenanza sobre Nomenclatura Urbana del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁶⁴⁾
- Ordenanza Sobre Gaceta Oficial del Municipio Libertador.⁽⁶⁵⁾
- Ordenanza sobre la Organización Y Funcionamiento de los Mercados Municipales.⁽⁶⁶⁾
- Ordenanza de Impuesto Sobre Bienes Urbanos del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁶⁷⁾
- Reglamento Interior Y de Debates del Concejo Municipal Libertador.⁽⁶⁸⁾
- Ordenanza de Impuesto en Vehículos del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁶⁹⁾
- Ordenanza de Impuesto Sobre Actividades Económicas.⁽⁷⁰⁾
- Ordenanza de Comercio, Servicios, ó de índole Similar.⁽⁷¹⁾
- Ordenanza Planta de Valores de la Tierra.⁽⁷²⁾
- Ordenanza Taurina de Mérida.⁽⁷³⁾
- Ordenanza de Tabla de Valores Unitarios por Tipología Constructiva del Municipio Libertador.⁽⁷⁴⁾
- Ordenanza de Funcionamiento Y Estructura del Instituto Autónomo Municipal para el Manejo Integral de Residuos Y Desechos.⁽⁷⁵⁾
- Ordenanza del Concejo Municipal de Derechos Humanos.⁽⁷⁶⁾
- Ordenanza de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁽⁷⁷⁾
- Ordenanza sobre Tasas en Prestación de Servicios Administrativos y Certificaciones del Municipio Libertador del Estado Mérida.⁽⁷⁸⁾

(56)GOM Extraordinaria N° 37, Año III, de fecha 17 de Diciembre de 2010.

(57)GOM Extraordinaria N° 09, Año III, de fecha 15 de Marzo de 2011.

(58)GOM Extraordinaria N° 07, Año III, de fecha 03 de Marzo de 2011.

(59)GOM Extraordinaria N° 10, Año III, de fecha 01 de Abril de 2011.

(60)GOM Extraordinaria N° 19, Año III, de fecha 01 de Julio de 2011.

(61)GOM Extraordinaria N° 38, Año III, de fecha 08 de Diciembre de 2011.

(62)GOM Extraordinaria N° 06, Año IV, de fecha 14 de Marzo de 2012.

(63)GOM Extraordinaria N° 21, Año IV, de fecha 25 de Julio de 2012.

(64)GOM Extraordinaria N° 31, Año IV, de fecha 15 de Noviembre de 2012.

(65)GOM Extraordinaria N° 36, Año IV, de fecha 07 de Diciembre de 2012.

(66)GOM Extraordinaria N° 18, Año V, de fecha 12 de Julio de 2013.

(67)GOM Extraordinaria N° 50, Año I, de fecha 29 de Septiembre de 2013.

(68)GOM. Extraordinaria N° 10, Año I, de fecha 23 de Enero de 2014.

(69)GOM Extraordinaria N° 51, Año I, de fecha 30 de Septiembre de 2014.

(70)GOM Extraordinaria N° 51, Año I, de fecha 30 de Septiembre de 2014.

(71)GOM Extraordinaria N° 52, Año I, de fecha 01 de Octubre de 2014.

(72)GOM Extraordinaria N° 02, Año II, de fecha 19 de Enero de 2015.

(73)GOM Extraordinaria N° 03, Año II, de fecha 22 de Enero de 2015.

(74)GOM Extraordinaria N° 11, Año II, de fecha 06 de Marzo de 2015.

(75)GOM Extraordinaria N° 11, Año II, de fecha 06 de Marzo de 2015.

(76)GOM Extraordinaria N° 11, Año II, de fecha 06 de Marzo de 2015.

(77)GOM Extraordinaria N° 16, Año III, de fecha 14 de Junio de 2016.

(78)GOM Extraordinaria N° 19, Año III, de fecha 11 de Julio de 2016.

- Ordenanza de Adecuación del Servicio de Aseo Urbano Y Domiciliario.⁽⁷⁹⁾
- Ordenanza Sobre Circulación Y Servicios de Transporte Terrestre.⁽⁸⁰⁾
- Ordenanza Sobre el Instituto Nacional Municipal de la Vivienda.⁽⁸¹⁾
- Ordenanza de la Contraloría Municipal del Municipio Libertador.⁽⁸²⁾

4. Producción de Normativas Municipales del Municipio Libertador en Mérida.

Hablar de instrumentos jurídicos es hacer alusión a todos aquellos actos de carácter legal, o con puros efectos administrativos, mediante los cuales el Poder Público ejerce las competencias consagradas en la Constitución y las Leyes, cuya estructura, de acuerdo a la técnica jurídica, está determinada en función de dichas competencias.

De esta forma, de acuerdo a que consagra la Constitución Nacional y el Decreto con Rango Valor y Ley Orgánica de la Administración Pública⁽⁸³⁾ en relación a las competencias ejecutivas y legislativas (limitadas) del Presidente de la República, el primer mandatario nacional, al igual que los Gobernadores y Alcaldes, ejercen sus potestades gubernativas a través de Decretos, Resoluciones, Reglamentos Ejecutivo de Leyes, y para el caso del Ejecutivo Nacional, Decretos-Leyes previo otorgamiento de habilitación legislativa por parte de la Asamblea Nacional.

Debe destacarse, que no todas las competencias jurídicas otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública aplican por la analogía a los niveles inferiores del Poder Ejecutivo, por ejemplo, la delegación, la avocación no operan con los Entes Descentralizados Funcionalmente con forma de Derecho Privado.

Ahora bien, las funciones ejecutivas del Jefe del Poder Ejecutivo del Municipio Libertador las ejerce el Alcalde de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y demás leyes referidas a la Administración Pública, a la Administración Financiera del Sector Público, a las Contrataciones Públicas, Registro Civil, Función Pública y los Procedimientos Administrativos. Para el caso de las materias relacionadas a los actos administrativos (Decretos y Resoluciones), así como al funcionamiento de los entes descentralizados, el Alcalde debe apearse a lo señalado en la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos Municipales y las Ordenanzas Respectivas.

En el caso del Poder Legislativo, al igual que en el caso de la Asamblea Nacional, el Concejo Municipal plasma su quehacer parlamentario municipal en la elaboración de las Ordenanzas Municipales y los Reglamentos de Funcionamiento Interno.

En el caso de los actos motivados, los mismos se expresan a través de Acuerdos (aprobados en Cámara), así como en las Resoluciones (para el caso de las dependencias auxiliares (Dirección, Recursos Humanos, Consultoría

(79)GOM Extraordinaria N° 24, Año III, de fecha 22 de Septiembre de 2016.

(80)GOM Extraordinaria N° 31, Año III, de fecha 16 de Noviembre de 2016.

(81)GOM Extraordinaria N° 36, Año III, de fecha 29 de Noviembre de 2016.

(82)GOM Extraordinaria N° 40, Año III, de fecha 15 de Diciembre de 2016.

(83)Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.147 de Fecha 17 de Noviembre de 2014.

Jurídica): el Principio de Nominatividad de los Actos Administrativo expuesto por Rondón de Sansó. El Concejo Municipal, en el caso de las autorizaciones de registros sobre propiedades construidas sobre Ejidos, ejerce la autoridad legal a través de la aprobación de los expedientes creados por la Sindicatura Municipal y más tarde estudiados por la Comisión Permanente de Planificación, Desarrollo y Ordenamiento Municipal.

Todos estos actos administrativos tienen su basamento en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el Reglamento de Interior y de Debates, así como la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos Municipales.

Ahora bien, la adopción de los principios asociados a la técnica legislativa aplicada en función de las características particulares del Municipio Libertador, hizo posible la adopción en 2007 de un instrumento específico que normara a los actos motivados, a través de los cuales ejercen sus competencias los órganos del Poder Público Municipal.

De esta forma la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos antes citada, señala en su Exposición de Motivos que su fin es *“de establecer las definiciones y procedimientos a seguir para la elaboración de los distintos Instrumentos Jurídicos Municipales, dictados por cualquier instancia del Poder Público Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida...”*

Debe entenderse, que de acuerdo a la intención del legislador, el propósito general era también atender a la problemática referida a la multiplicación de actos administrativos elaborados bajo preceptos generales, y sin atender las necesidades reales asociadas a la ejecución de políticas públicas en el Municipio Libertador. Dicha Ordenanza Municipal está estructurada de la siguiente manera:

“TRES (3) TITULOS distribuidos de la siguiente manera: TITULO I DISPOSICIONES GENERALES, compuesto por 2 artículos; TITULO II DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS MUNICIPALES que contiene SEIS (6) CAPITULOS quedando de la siguiente manera, CAPITULO I DE LAS ORDENANZAS, compuesto por 33 Artículos; SECCIÓN ÚNICA: PRINCIPIOS RECTORES DE LAS ORDENANZAS compuesto por 11 Artículos, CAPITULO II DE LOS ACUERDOS, compuesto por 7 Artículos, CAPITULO III DE LOS REGLAMENTOS, compuesto por 5 Artículos, CAPITULO IV DE LOS DECRETOS, compuesto por 5 artículos, CAPITULO V DE LAS RESOLUCIONES, compuesto por 7 artículos; CAPITULO VI DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS MUNICIPALES compuesto por 2 artículos, TITULO III DISPOSICIONES FINALES compuesto por 6 Artículos...”⁽⁸⁴⁾

En tal sentido, dicha estructura funciona como un modelo metodológico dispuesto a orientar, alinear los actos parlamentarios municipales provenientes de la Cámara Municipal y a los actos administrativos formales de

(84)Cfr. La Exposición de Motivos de la Ordenanza Municipal de Instrumentos Jurídicos, Pág. 2).

la Administración Pública del Municipio Libertador del Estado Mérida, a través de lo que materializa la función pública ejecutiva cumplida por la Alcaldía del Municipio Libertador, sus gerencias y entes descentralizados, así como el Concejo Municipal Libertador.

De esta forma, el artículo 2° de la Ordenanza establece que:

El Municipio Libertador del Estado Mérida, ejercerá sus competencias mediante los siguientes Instrumentos Jurídicos: 1. Ordenanzas, 2. Acuerdos, 3. Reglamentos, 4. Decretos, 5. Resoluciones, 6. Contratos, 7. Convenios, 8. Otros Instrumentos Jurídicos de uso corriente en la práctica administrativa, ajustados a las previsiones que las leyes señalen.

Cabe decir, que el Municipio siendo un sub-sistema normativo dentro del sistema jurídico venezolano posee unos contornos jurídicos propios, cónsonos con la autonomía municipal, que no posee justamente el sub-sistema jurídico nacional. Si bien es cierto, que el Municipio posee de acuerdo a la LOPPM, casi las mismas fuentes normativas que la Constitución Nacional de 1999 ofrece para la República, esto no es cierto, ya que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) según el artículo 5 instituye sus propias fuentes: a) Constitución Nacional; b) LOPPM; c) las Leyes Estadales; d) Las Ordenanzas Municipales Locales; e) Y los Demás Instrumentos Normativos Locales, ejemplo, los Decretos y Resoluciones Normativos a dictar por el Alcalde. Y cada una de las fuentes arriba mencionadas poseen su propio contenido asignado por la Constitución de 1999, o, la LOPPM a los puros fines de mantener una uniformidad en cuanto al contenido a regular por los tipos normativos a que se refiere el ámbito municipal merideño.

5.- Forma de Consignación del Proyecto de Ordenanza Municipal:

En cuanto a la potestad legislativa para la presentación de Ordenanzas la LOPPM en su artículo 4°, ratifica lo dicho en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. No obstante, desarrolla lo concerniente a las fases para la consignación de proyectos (consignación, distribución, admisión), incluyendo además lapsos de estudio por parte de los Concejales (7 días según el artículo 13). La primera discusión, el mecanismo para la consulta pública (artículo 16), así como la difusión e invitación a la misma (artículo 18), la recepción de observaciones, la segunda discusión, la sanción, el lapso para la presentación de observaciones por parte del Alcalde y su sanción con posterior promulgación (incluyendo el mecanismo en caso de omisión promulgativa del Poder Ejecutivo).

En este orden, se establece:

El Alcalde o Alcaldesa deberá promulgar las Ordenanzas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a que haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá pedir al Concejo Municipal, su reconsideración, mediante exposición razonada a fin de que se modifique alguna de sus

disposiciones o se levanta la sanción de toda la Ordenanza o parte de ella. En este caso, las observaciones deberán estar acompañadas de la propuesta de redacción de los respectivos artículos.⁽⁸⁵⁾

Y del mismo modo estipula que:

En el caso que la decisión del Concejo Municipal, fuese contraria al planteamiento del Alcalde o Alcaldesa y hubiese adoptado por las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, él Alcalde o Alcaldesa no podrá formular nuevas observaciones y deberá promulgar la Ordenanza dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquel en la que haya recibido. Si la decisión se hubiese tomado por mayoría simple él Alcalde o Alcaldesa podrá optar por promulgar la Ordenanza o devolverla al Concejo Municipal dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recepción, para una última reconsideración. La decisión del Concejo Municipal, aún por mayoría simple, será definitiva y la promulgación de la Ordenanza deberá hacerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recepción. Cuando el Alcalde o Alcaldesa no promulgue la Ordenanza lo hará el Presidente o Presidenta del Concejo Municipal, cuando la Ordenanza sea aprobada por referéndum el Alcalde o Alcaldesa no podrá vetarla.⁽⁸⁶⁾

Por un lado, es importante destacar que en este mecanismo de promulgación vuelve a ser plasmado íntegramente más adelante (tal vez de forma redundante) en el artículo 32. Por otro lado, en este apartado de la Ordenanza no se incluye un criterio referente a las características específicas de las reformas parciales y las reformas totales.

En cuanto a los Acuerdos, la Ordenanza ratifica los principios plasmados de manera general en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, desarrollando elementos de técnica legislativa referentes a la estructura, es decir, encabezado, considerandos y articulado, lugar y fecha de aprobación, así como la correspondiente publicación en la Gaceta Oficial Municipal. De acuerdo a la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989, estos son actos dictados por los Concejos (O Cabildos) sobre asuntos de efectos particulares, donde, estos recibirían una sola discusión, y se notificarían conforme a la Ley. No obstante, dado el estricto orden público existente en la materia de Hacienda Pública Municipal, estos acuerdos deberán publicarse en la Gaceta Oficial Municipal⁽⁸⁷⁾, cuando verse acerca de materias municipales.

Seguidamente desarrolla lo referente a los Reglamentos estableciendo que *“Son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen parlamentario interno, en los debates de Sesión, de las comisiones permanentes y especiales, de la Secretaría o de cualquier otra dependencia u órgano auxiliar del Concejo Municipal Libertador.”⁽⁸⁸⁾*

Con esto se observa una omisión de la competencia reglamentaria reservada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal al Alcalde o Alcaldesa, limitándolo al Poder Legislativo solo para el caso de las materias referidas a

(85)Cfr. Artículo 25.

(86)Cfr. Artículo 26.

(87)Cfr. Artículos del 44 al 50.

(88)Cfr. Artículo 51.

su funcionamiento interno.

No obstante, la existencia de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública (2014) regula a la potestad reglamentaria de los Alcaldes a través de los artículos 81-91, tanto a nivel de iniciativa, desarrollo, finalización, y, publicación de la Reglamentos, que, a fin de cuentas, estos deben ser publicados en la Gaceta Oficial del Municipio. Éste último punto aparece regulado en el artículo 54.1 de la LOPPM.

En los artículos del 56 al 60 señala los lineamientos para la elaboración de los Decretos Normativos (*Potestad Administrativa del Alcalde*), descritos como “*actos administrativos de efectos generales para regular materias de su competencia o reglamentar ordenanzas,*” y del 61 al 67 los referentes a las Resoluciones, caracterizadas como “*actos administrativos de efectos particulares, dictaminados por el Alcalde o Alcaldesa, el Contralor o Contralora Municipal y demás funcionarios competentes.*”

Finalmente en el artículo 68 agrega como una categoría “Otros Instrumentos Jurídicos Municipales,” refiriéndolos como “*Todos los instrumentos jurídicos de uso corriente que surjan de la práctica administrativa deberán estar ajustados a las previsiones legales que señalen las leyes que rigen la materia.*”

Los contratos y convenios administrativos inter-administraciones públicas no se encuentran desarrollados en dicha ordenanza, a pesar de lo establecido en el artículo 2° antes citado, pero si, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional.

CONCLUSIONES

Los Municipios en Venezuela, además de ser la raíz histórica de la formación de la Nación, éstos encarnan el espacio político-territorial donde lo jurídico cobra especificidad, como expresión de la naturaleza funcional de las instituciones públicas, de acuerdo a las condiciones particulares de cada localidad. El Municipio Libertador del Estado Mérida, es una de las muestras de los alcances de dicha descentralización. No menos de sesenta y un (61) Ordenanzas orientadas a normar las competencias consagradas en la Constitución Nacional y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, dan prueba de ello.

No obstante, la elaboración de los instrumentos jurídicos a través de los órganos municipales ejercen las potestades referidas a la función pública, ya sean éstos de efectos generales o particulares, y que expresa aún la transición entre el modelo que concentraba las funciones ejecutiva, legislativa y de control posterior en el Concejo Municipal, basado en la vigencia de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, y el de separación de poderes (Ejecutivo y Legislativo) que tiene lugar con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el año 2004, que posteriormente sería reformada en el Año 2010.

Del análisis de la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos del Municipio Libertador se desprende la necesidad de actualización de las

categorías procedimentales allí plasmadas, como forma de adaptar la técnica legislativa empleada a preceptos que con mayor claridad permitan identificar y diferenciar las competencias ejercidas por cada uno de los órganos y entes descentralizados pertenecientes al Municipio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acosta Falcón, H. E. (1991) *“El Municipio: Su Gobierno, Administración y Control.”* Vadell Hermanos. Editores. Caracas, Venezuela.

Brewer-Carías, A. (1983) *“El Estado. Crisis y Reforma.”* Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios. Caracas, Venezuela.

Brewer-Carías, A.R. (1984) *“El Régimen Municipal.”* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Brewer-Carías, A.R. (1988) *“Ley Orgánica del Régimen Municipal,”* En Colección de Textos Legislativos de la Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Brewer-Carías, A.R. (1997) *“Las Constituciones de Venezuela.”* Academia de Ciencias Políticas Y Sociales. Caracas, Venezuela.

Brewer-Carías, A. (2004) *“Comentarios a la Constitución Venezolana de 1999. I Tomo.”* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Carrillo Artiles, C.L. (2001) *“La Composición del Poder Público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”*, en Libro Homenaje a Enrique Tejera París, Temas sobre la Constitución de 1999, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, Venezuela.

D’Elia, Y. (2010) *“En defensa de la Descentralización.”* [Artículo en línea]. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 2010. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08800.pdf> (consultado el 08 de enero de 2017).

González, F. (2003) *“El Municipio en la Constitución Venezolana de 1999”* [artículo en línea]. Mérida: CIEPROL. S/F. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15751/1/gonzalez_fortunato2.pdf (consultado el 09 de enero de 2017).

González, F. (2005) *“Sobre el Régimen Municipal Uniforme en la Constitución,”* En el Derecho Público a los 100 Números de la Revista de Derecho Público de la Editorial Jurídica Venezolana (1980-2005). Caracas, Venezuela.

Kelsen, H. (1979) *“Teoría Pura del Derecho.”* (16° ed.) Editorial Porrúa. Buenos Aires, Argentina.

La Roche, H. (1984) *“Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano.”* Corregido y Actualizado. Novena Edición. Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela.

Martín-Retortillo, S. et all (1973) *“Descentralización Administrativa Y*

Organización Política. Tomo I. Ediciones Alfaguara. Madrid, España.

Rachadell, M. (2008) *¿Descentralización para qué?* Revista SIC, septiembre-octubre, Año LXXI. Caracas: Centro Gumilla. Disponible en: <http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2008708.pdf> (Consultado el 10 de enero de 2017).

Vandelli, L. (1992) *“El Poder Local. Su Origen en la Francia Revolucionaria y su Futuro en la Europa de las Regiones.”* Estudios: Serie Administraciones Territoriales.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1857. Disponible en: <http://constituciones1857-1858.blogspot.com/>

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1947. Disponible en: http://constituciones1947-1999.blogspot.com/2008/09/indice_5253.html

Constitución de la República de Venezuela de 1961. Disponible en: <http://historico.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1961.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de Fecha 24 de marzo de 2000.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinaria de fecha 28 de diciembre de 2010.
