

Alejandro Bauza

EL RÉGIMEN DEL MUNICIPIO EN VENEZUELA Y LA TERGIVERSACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO LOCAL.

Alejandro Bauza

Segundo Lugar en el Concurso de Investigaciones Jurídicas

Resumen: En Venezuela el régimen municipal siempre ha tenido dificultades para ser la expresión institucional del derecho al autogobierno derivado del fenómeno social e histórico del asentamiento poblacional, propiciando un modelo territorial y uniforme de Municipio muy distinto al de las democracias desarrolladas europeas. Si bien es cierto que desde 1961 eso se ha pretendido cambiar por medio de las disposiciones constitucionales, estas nunca han podido concretarse de manera efectiva y, hoy en día, la legislación abiertamente contradice a la Constitución en cuanto a los principios del régimen local, formándose un proceso de debilitamiento del municipio. Ante tal situación el presente estudio plantea una metodología dogmática que permita abordar la situación actual del Municipio en Venezuela. Se encontró que existen las ya mencionadas contradicciones y se plantearon posibilidades de reforma para lograr una municipalización verdadera y efectiva.

Palabras clave: Municipio, gobierno local, autonomía municipal, municipalización, descentralización, Poder Público Municipal.

THE MUNICIPAL REGIME IN VENEZUELA AND THE TERGIVERSATION OF THE PRINCIPLES OF GOOD LOCAL GOVERNMENT.

Abstract: In Venezuela, the municipal regime has always had difficulties to be the institutional expression of the right to self-government derived from the social and historical phenomenon of population settlement, promoting a territorial and uniform model of Municipality very different from that of the European developed democracies. Although it is true that since 1961 this has been intended to be changed through constitutional provisions, these have never been able to materialize effectively and, today, the legislation openly contradicts the Constitution in terms of the principles of the local regime, forming a process of weakening of the Municipality. Faced with such a situation, the present study proposes a dogmatic methodology that allows to address the current situation of the Municipality in Venezuela. It was found that the aforementioned contradictions exist and possibilities for reform were raised to achieve a true and effective municipalization.

Keywords: Municipality, local government, municipal autonomy, municipalization, decentralization, Municipal Public Power.

INTRODUCCIÓN

El Municipio puede ser entendido como la expresión institucional del asentamiento poblacional, que es lo mismo a decir que el municipio es la propia comunidad que, al vivir y compartir en un determinado lugar, tiene reconocido el derecho a resolver los asuntos que le son propios de manera autónoma¹, en pocas palabras, el derecho al autogobierno. En Venezuela dicha conceptualización de municipio se corresponde con el precepto constitucional que establece al mismo como “*la unidad política primaria de la organización nacional*”², bajo el cual debería de existir un Municipio por aglomeración urbana, cuando la realidad es que esto no es así.

Ahora bien, cabe destacar que la fortaleza del régimen municipal y su cercanía con el ciudadano son propios de las democracias desarrolladas, por lo que la tendencia global hoy en día es a que los países vayan reconociendo paulatinamente la importancia del gobierno local, no solo para la gobernanza efectiva y eficiente, sino para la democracia en sí, lo que conlleva un proceso de municipalización, que no es más que el establecimiento de más y mejores municipios. Sin embargo, Venezuela, a pesar de lo que diga la Constitución, ha emprendido el proceso contrario, es decir, la desmunicipalización del país, por lo que no se ha logrado consolidar el modelo de municipio previsto en el texto constitucional e, incluso, se ha atacado directamente a través de figuras paralelas que pretenden usurpar el espacio y funciones naturales de la municipalidad.

Entendiendo dicha coyuntura es que se plantea el presente trabajo, que tiene por objetivo estudiar cuál es la situación del municipio en Venezuela actualmente, así como la capacidad de reforma y mejora del mismo por medio de la municipalización, ese proceso que Brewer-Carías denominó “*la gran reforma política democrática*”³ para el país, teniendo

¹ Fortunato González Cruz «Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, ed. por Allan R. Brewer-Carías (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2007) 250

² Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (enmendada), del 17 de febrero de 2009 (Gaceta Oficial N°5908, extraordinario) art. 168

³ Allan R. Brewer-Carías, «El municipio, la descentralización política y la democracia» (conferencia, XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, 31 de octubre de 2001) 9

siempre en mente la idea de que Venezuela pudiera llegar a ser como las democracias desarrolladas, donde el régimen local es de gran importancia para el desarrollo de la ciudadanía y la formación de la cotidianeidad democrática. Para ello, se plantea una estructura en tres capítulos destinada al análisis de cada uno de los aspectos importantes para evaluar la situación actual del Municipio en Venezuela.

Primero, se debe entender qué es lo que hace a un buen municipio según los criterios de las democracias desarrolladas, para así poder establecer un marco que sirva de referencia a la hora de comparar y analizar el régimen municipal venezolano. Para ello el primer capítulo plantea la aproximación conceptual y caracterización del municipio y del gobierno local en las democracias desarrolladas, entendiendo su naturaleza, importancia y rasgos distintivos.

Un segundo capítulo se adentra de lleno en el análisis del Poder Público Municipal y el proceso de desmunicipalización de la Venezuela actual desde el punto de vista constitucional y principista. En resumidas cuentas, se busca contraponer lo dispuesto entre la Constitución y la ley orgánica respectiva, en lo que refiere a esos principios o elementos esenciales del Municipio y los gobiernos locales en las democracias desarrolladas. De tal forma se podrá entender que, si bien el ordenamiento jurídico tiene una conceptualización de municipio apropiada, esta misma se contradice por las disposiciones existentes que impiden el establecimiento en Venezuela de municipios verdaderamente cercanos a la población.

Por último, el tercer capítulo de este trabajo plantea una serie de posibilidades de reforma y mejora al régimen del Poder Público Municipal en Venezuela, partiendo de la base de que se pueden lograr más y mejores municipios en el país, y que esto se constituye como una necesidad para la buena gobernanza, por un lado, y para el fortalecimiento y profundización de la democracia y la participación ciudadana, por el otro. Conseguir un régimen local de calidad en Venezuela pasa por muchas cosas, entre ellas adecuar la regulación legal a los principios constitucionales, así como el desmantelamiento del Estado Comunal, que ha usurpado el espacio natural de los municipios.

I. CARACTERÍSTICAS DEL BUEN MUNICIPIO Y DEL BUEN GOBIERNO LOCAL EN LAS DEMOCRACIAS DESARROLLADAS

El gobierno local constituye el punto de partida de la democracia y la participación dentro de un sistema político, por ello, si la democracia no existe a nivel local, difícilmente existirá en los niveles superiores⁴. Asumiendo esta realidad, la tendencia global es el renacimiento y fortalecimiento de la democracia y el gobierno local, impulsada por las nuevas demandas de la sociedad⁵. En definitiva, el mundo de hoy reconoce la necesidad de impulsar al gobierno local como medio para el desarrollo y crecimiento de las comunidades.

En tal sentido, y partiendo de esta correlación, no es sorpresa que en países con democracias desarrolladas tales como Francia o Alemania el nivel local es un escenario importante para la participación ciudadana, siendo los gobiernos locales actores relevantes para el sistema político y la vida de las comunidades. Por el contrario, los países con democracias débiles o poco desarrolladas suelen tener gobiernos locales opacados por la sombra de un gran Estado centralizado, perdiendo su valor como escenario para la participación y como proveedor de soluciones para la ciudadanía.

Es por ello que preocupa sobremanera que Venezuela, en pleno siglo XXI, vaya contra esta tendencia global y que, por el contrario, viva un proceso de desmunicipalización del país y recentralización del poder. En este contexto cobra importancia la defensa y rescate del gobierno local, para lo que es menester conocer la naturaleza de éste, su importancia y, claro está, las características que permiten a esta institución constituirse como bastiones para la democracia y la buena gestión.

La naturaleza del municipio como institución del gobierno local.

La concepción que se tenga sobre la naturaleza del gobierno local influye sobremanera en las características que éste termina por adoptar dentro de un determinado sistema político y normativo. Así, el estudio de dicha naturaleza gira en torno a dos grandes debates: primero, entre el historicismo y el racionalismo como visiones contrarias sobre el

⁴ Horst Risse et al. «Local Government in Federal Systems» (conferencia, Forum of Federations, 2008) 4

⁵ Timothy D. Sisk et al., *Democracia al Nivel Local* (Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001) 7

origen de las instituciones del gobierno local; y segundo, entre el territorio y la colectividad como sustrato de la personalidad jurídica de dichas instituciones.

Respecto del primer debate, la postura historicista plantea que la autonomía de las ciudades para dotarse de instituciones propias que regulen la vida local es una propiedad ontológica de estas, siendo la más notoria de estas instituciones el municipio, que llega a identificarse con la propia ciudad⁶. En tal sentido, el municipio es el producto del proceso histórico-social del asentamiento humano, constituyéndose como una entidad política de origen natural que tiene como misión el gobierno local⁷.

En contraposición, la concepción racionalista es aquella que considera al municipio como una entidad de origen normativo, cuyo poder no es originario sino delegado. Es el ordenamiento positivo el que crea la institución, asignándole una serie de competencias fijadas discrecionalmente para la administración de los intereses de la población en un determinado territorio⁸. De tal manera, desde la perspectiva racionalista o normativista, los fenómenos históricos o sociales que han llevado al establecimiento de un asentamiento humano son irrelevantes a la hora de delimitar el municipio.

Estas posturas sobre el origen del municipio como institución encargada del gobierno local se relacionan profundamente con el sustrato que da el ordenamiento a la personalidad jurídica del mismo. Así, habría dos modelos de municipio: el municipio-colectividad y el municipio-territorial. El municipio territorial corresponde a la concepción racionalista, siendo una demarcación territorial artificial producto del diseño de un poder central o superior, mientras que el municipio colectividad, historicista en su naturaleza, es, en palabras de Urdaneta Troconis, “la expresión institucional del fenómeno real de la aglomeración urbana”⁹.

⁶ Roberto Dromi, *Ciudad y Municipio: Gerenciamiento y Gobernabilidad Local* (Buenos Aires: Ciudad Argentina e Hispania Libros, 2007) 320

⁷ *Ibidem*, 321

⁸ *Ibidem*, 323

⁹ Gustavo Urdaneta Troconis, *La idea de municipio en Venezuela. El arduo tránsito del municipio territorial al municipio colectividad* (Caracas: Centro para la Integración y el Derecho Público, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 2022) 58

Alejandro Bauza

Así, ambos modelos de municipio encuentran el sustrato de su personalidad jurídica en elementos distintos. El municipio territorial, como demarcación creada por el ordenamiento, sustenta su personalidad jurídica en el territorio, mientras que la personalidad jurídica del municipio colectividad proviene de “*el grupo humano asentado de manera estable, unido por vínculos de vecindad*”¹⁰. Esta diferencia lleva a que, en un caso, el municipio es una entidad territorial, y en el otro será una entidad política o social, donde el factor determinante no es el territorio, sino las personas asentadas en él.

Ahora bien, en las democracias desarrolladas, particularmente las europeas, las municipalidades tienen un origen histórico, directamente relacionado con la colectividad del grupo humano asentado en un lugar determinado. Por otro lado, en América Latina y Venezuela, el municipio suele ser entendido como una creación normativa, una mera división del territorio dotada de personalidad jurídica. Este fenómeno es producto, en buena medida, del fenómeno impuesto desde la *metrópoli* en tiempos pasados, cuando se trató de implementar las instituciones existentes en Europa en América como medio de dominación, sin atender a las peculiaridades de los gobiernos locales ya existentes en el continente.

Importancia del municipio y el gobierno local en la mejora y profundización de la democracia.

Roberto Dromi plantea que el municipio es “*la escuela donde el pueblo aprende a realizar sus intereses, conocer sus derechos y convivir bajo costumbres cívicas*”¹¹, siendo esta otra forma de plantear lo referido ut supra, es decir, que la democracia empieza a nivel local, y sin este nivel, difícilmente puede existir en el resto. Hoy en día el debate entre autoritarismo y democracia está más vigente que nunca, y la supervivencia de la democracia depende en que se entienda el carácter perfectible de esta. Dicha condición de perfectibilidad genera la necesidad de procesos de mejora y profundización que lleven a una mejor distribución del poder, espacio en el que el municipio y el gobierno local juegan un papel crucial.

¹⁰ *Ibidem*, 59

¹¹ Roberto Dromi, *ob. cit.*, 320

El núcleo de la mayoría de estos procesos de mejora y profundización se encuentra en el diseño de sistemas más participativos y representativos, lo que requiere de un orden institucional que permita limitar y controlar el ejercicio del poder. Ese orden institucional se logra no solo a través de la división y separación horizontal del poder, sino a través de la distribución vertical del mismo, acercándolo al ciudadano. Es tan sencillo como entender que nunca ha habido democracias descentralizadas, y que una democracia no puede sobrevivir en el largo plazo si el poder está centralizado¹².

Una democracia es participativa cuando el sistema fomente la inclusión política, es decir, que “el ciudadano sea parte de su comunidad política y pueda contribuir en la toma de decisiones que le conciernen”¹³. Ello no se agota en la mera existencia de mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa, los cabildos abiertos o la consulta popular, pues la participación no consiste en el ejercicio de un derecho, sea el sufragio o cualquier otro, sino que tiene que ver, irremediablemente, con un sentido de pertenencia a una comunidad determinada.

En tal sentido, es la noción de pertenencia a un determinado orden social y político lo que permite que los ciudadanos se sientan incluidos y motivados a tener sus manos puestas en la toma de decisiones, lo que lleva al florecimiento de una cotidianeidad democrática, que no es más que la verdadera participación política. Dicho fenómeno solo puede producirse a nivel local, en el municipio, pues solo ahí “se puede montar una organización participativa que permita la inclusión del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública”¹⁴.

Así, el municipio es el espacio natural e ideal para el desarrollo de la democracia participativa. Este logra dicho cometido en la medida que es más pequeño y cercano al individuo, puesto que el territorio más pequeño permite generar el sentido de pertenencia

¹² Allan R. Brewer-Carías, «El municipio, la descentralización política y la democracia» 4

¹³ Allan R. Brewer-Carías «Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio» (Conferencia, X Jornadas de Federalismo, Descentralización y Municipio, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, diciembre de 2004) 3

¹⁴ Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, ed. por Allan R. Brewer-Carías (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2007) 47

Alejandro Bauza

requerido por la cotidianeidad democrática, eliminando las mediatizaciones en la participación y poniendo al ciudadano en contacto personal, directo y cercano con el proceso político. Es por ello que un municipio territorial, de grandes dimensiones y demarcado artificialmente, siempre estará limitado a la hora de promover la participación ciudadana.

Ahora bien, la participación política que solo puede producirse en los municipios tiene una importancia vital para la gestión de los intereses y necesidades colectivas. En primer lugar, porque la participación, en sí misma, es una necesidad de la ciudadanía que “interviene directamente y transversalmente optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades”¹⁵. En segundo lugar, y como consecuencia natural de la satisfacción de la necesidad de participación, la gestión pública termina por ser de mayor calidad, pues la inclusión de la ciudadanía en el proceso decisorio permite identificar correctamente las necesidades de la población e idear políticas adecuadas para atenderlas.

De esta manera, el municipio es el espacio adecuado para generar condiciones positivas de gobernabilidad, entendida esta como la alineación de los intereses de quienes dirigen una determinada organización política con los intereses de quienes son propietarios de la misma, es decir, los ciudadanos. Así, se produce un escenario adecuado para la acción de gobierno, es decir, la gobernanza, por lo que la tendencia global es al fortalecimiento de las capacidades del municipio para atender las necesidades más inmediatas de la ciudadanía. En tal sentido, las instituciones locales son vistas hoy en día no solo como motores para el crecimiento, sino para el desarrollo¹⁶.

En resumidas cuentas, el municipio y el gobierno local desarrollan un papel importante en la mejora y profundización de la democracia a través de sistemas más participativos, pues solo en el espacio de la municipalidad puede verdaderamente generarse el sentido de pertenencia necesario para la cotidianeidad democrática. Esto tiene un impacto crucial, además, en la gestión de los intereses a nivel local y la adecuada gobernanza, puesto

¹⁵ Julio Alguacil Gómez «Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local» *Polis* N°12 (2005) 4

¹⁶ Nico Steytler, «Introduction» en *The place and role of local governments in federal systems*, ed. Por Nico Steytler (Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005) 2

que el municipio, como entidad más cercana al ciudadano, está llamado a atender sus necesidades más inmediatas, pudiendo este tener voz en las decisiones adoptadas para tal fin.

Las características de los municipios y gobiernos locales fuertes.

Ahora bien, para que el municipio logre adquirir la importancia democrática y gerencial que le corresponde requiere de una serie de elementos que permiten dotar a la institución de fortaleza. En tal sentido, son muchas las características del municipio (o cualquier otro nombre que reciba la entidad encargada del gobierno local) en las democracias desarrolladas, sin embargo, aquí se pretende hacer referencia a dos que, particularmente en el contexto venezolano, deben ser estudiadas: la cercanía al ciudadano y la diversidad organizativa.

Cercanía al ciudadano: el municipio colectividad o la adecuada distribución territorial del Poder Público.

El dilema de la adecuada distribución territorial del Poder Público se relaciona con el debate entre municipio colectividad y municipio territorial, siendo el primer modelo el más adecuado para producir la cercanía al ciudadano. Al respecto, Brewer-Carías plantea que se trata de una elección entre dos opciones: “el municipio desparramado por todos los rincones de un Estado, (...) situado bien cerca del ciudadano; o el gran municipio urbano o rural (...) situado bien lejos del ciudadano”¹⁷.

En lo esencial, Urdaneta Troconis plantea una serie de rasgos que permiten diferenciar al municipio territorial del municipio colectividad: extensión territorial, alcance de la cobertura espacial, sustrato de su personalidad jurídica, cantidad, sede, nombre y coexistencia con otras instancias¹⁸. Puesto que el municipio colectividad encuentra el sustrato de su personalidad jurídica en el fenómeno de la aglomeración urbana su extensión territorial suele ser pequeña, limitándose a las zonas pobladas. Asimismo, como tiene un origen histórico-social y no se trata de una mera creación normativa o división administrativa, este no cubre exhaustivamente el territorio de la entidad político-territorial dentro de la cual

¹⁷ Allan R. Brewer-Carías «Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio» 7

¹⁸ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit.*, 58-62

se ubica, por ejemplo, el Estado. En otras palabras: “no tiene por qué copar exhaustivamente todo ese espacio, ellos van a existir solo donde haya aglomeraciones estables efectivamente radicadas”¹⁹, por lo que el territorio sin población no constituye Municipio alguno.

En consecuencia, que los municipios sean pequeños da como resultado que estos sean mucho más numerosos en el país, y por corresponderse con centros poblados reales no requieren de nombres artificiales como “Libertador” o “Independencia”, ni tampoco precisan de una capital, pues no abarcan más de un centro poblado, cosa que sí ocurre en el municipio colectividad. Así, el municipio colectividad no tiene uso alguno para figuras cuasi-municipales o divisiones administrativas sin personalidad jurídica como la parroquia, que existen solamente en el municipio territorial para administrar una vasta extensión de terreno.

En este sentido, una buena forma de ejemplificar lo anteriormente expuesto es atendiendo a las cifras. Mientras Venezuela tiene 335 municipios, en Alemania hay 12.013 y el Francia el número asciende a las 35.498. Sin embargo, no se debe atender exclusivamente al número de municipalidades, sino a la relación poblacional, es decir, en Venezuela hay unos 84.179 habitantes por municipio en promedio, mientras que Francia, un país con el doble de población, tiene alrededor de 1.908 habitantes por municipio en promedio.

El hecho de que el municipio esté desparramado por todos los rincones del Estado, tal y como planteaba Brewer-Carías, no es más que un signo de una adecuada distribución territorial del Poder Público. Es decir, el poder está verdaderamente cerca del ciudadano en la medida que el municipio se corresponde más y más con los asentamientos poblacionales, lo que, como ya fue explicado, permite el surgimiento de un sentido de pertenencia que propicia el florecimiento de la cotidianeidad democrática y de una buena gestión de los intereses colectivos y de las necesidades más inmediatas de la ciudadanía. Así, las democracias desarrolladas requieren de municipios colectividad, numerosos y desparramados a lo largo y ancho del Estado.

Diversidad organizativa según la realidad propia de cada localidad.

¹⁹ *Ibídem*, 59

Alejandro Bauza

Para que el municipio colectividad tenga sentido y fuerza las formas de organización del poder local han de ser diversas, atendiendo a las realidades concretas de cada lugar. Si se pretende que exista un municipio por cada aglomeración urbana se debe entender, necesariamente, que la realidad de una gran ciudad es muy distinta a la de un pueblo rural o un pequeño caserío. En palabras de Urdaneta Troconis: *“las realidades locales son muy diversas y esa diversidad aconseja que cada región adopte la forma para su organización que mejor se adapte a las características propias de su zona”*²⁰.

La diversidad organizativa está presente en distintos países y responde a criterios variados. Por ejemplo, en el caso español existe la figura del Concejo Abierto, que cuenta con un alcalde y una Asamblea Vecinal, una forma de gobierno que se reconoce a ciertos municipios o bien por su condición geográfica o bien por mera tradición y voluntad de organizarse así²¹. También existe diversidad en el municipio español ordinario en la medida que ciertos órganos como la Junta de Gobierno Local o los órganos de estudio, informe o consulta solo existen en municipios con más de cinco mil habitantes²².

En el caso de federaciones, como Argentina, la organización de los municipios corresponde en las provincias y sus constituciones, siendo escasas las que “conciben una única identidad municipal y aún menos prescriben una única forma de gobierno local”²³, incluso algunas provincias, cuando los municipios cumplen requisitos mínimos de población, los habilitan para dictarse su propia carta orgánica y darse su propia forma de gobierno local. Y es que, aunque la diversidad organizativa no está solo presente en los regímenes locales de las federaciones, si guarda estrecha relación esta forma de Estado, en particular en relación a la potestad de los estados o provincias de organizar sus municipios a lo interno.

Así, hemos tratado de circunscribir las buenas prácticas del gobierno local en torno a dos principios fundamentales: el municipio colectividad y la diversidad organizativa. De

²⁰ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit.*, 92

²¹ Cortes Generales de España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985) art. 29

²² *Ibidem*, art. 20

²³ Mónica Silvana Iturburu, *Municipios Argentinos, Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000) 63

tal manera, se puede decir que allá donde exista un asentamiento de población debe existir un municipio, entendido este como un producto de los procesos histórico-sociales, cuya organización y forma de gobierno debe, necesariamente, atender a las circunstancias particulares del lugar, de forma tal que pueda producirse un gobierno efectivo y participativo.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN LA VENEZUELA ACTUAL: CONTRADICCIONES Y DESMUNICIPALIZACIÓN

Si bien es cierto que con la Constitución de la República de Venezuela del año 1961 se intentó cambiar el enfoque del régimen local venezolano esto no produjo de manera efectiva la municipalización del país, a pesar del desarrollo legislativo que hubo para la época. Por otro parte, el constituyente de 1999 se abocó en consagrar muchos de los avances producidos en las cuatro décadas anteriores, así como los cambios producidos con el proceso de descentralización política en Venezuela entre la década de los 80 y 90. Sin embargo, a día de hoy, más de dos décadas después, el Municipio y la descentralización en el país se encuentran en franco retroceso, acorralados por el desarrollo legislativo y por las políticas emprendidas desde el Poder Central para restar importancia al régimen regional y local.

Teniendo en cuenta la base construida en el capítulo anterior, se puede afirmar que el buen Municipio, que requiere de una serie de elementos y características esenciales, está ligado innegablemente a la existencia de una buena democracia. En Venezuela, mientras tanto y al igual que en muchos otros países de América Latina, el Municipio “ha adquirido un ámbito territorial tan alto y extraño al ciudadano, que hace que no sirva ni para gerenciar adecuadamente los intereses locales ni para configurarse en instancia de participación política de la ciudadanía”²⁴, a esta distancia con el ciudadano se suman los intentos recientes por debilitar al Municipio en cuanto a lo orgánico, reemplazándolo por otras instancias al servicio de un Poder Central.

En tal sentido, merece la pena realizar un análisis de la situación actual del régimen municipal en el ordenamiento jurídico venezolano. Para ello se analizará el municipio desde

²⁴ Allan R. Brewer-Carías «Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio» 13
Revista de la Facultad de Derecho N° 77.
2023-2024
ISSN: 2790-5152

lo dogmático y lo orgánico, primero en la Constitución de la República Bolivariana de 1999 como punto de partida de las contradicciones existentes en el ordenamiento, y luego en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que termina por tergiversar todos los principios constitucionales en la materia. En último lugar, se analizará el proceso de desmunicipalización que se ha venido gestando en Venezuela en las últimas dos décadas, contrario a la tendencia global.

El municipio en la Constitución como punto de partida de las contradicciones.

A la hora de analizar el trato que da el ordenamiento jurídico venezolano al municipio es importante partir, necesariamente, de los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, puesto que se trata de la norma suprema que sienta las bases para todo desarrollo legislativo posterior. Por medio de dicho ejercicio de análisis se puede tener una aproximación más real a cómo el constituyente quiso que se tratara al municipio en el ordenamiento jurídico, entendiendo los principios rectores del régimen local y las garantías al mismo.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el Poder Público Municipal se encuentra regulado, de manera general, en el Capítulo IV del Título IV, abarcando un total de dieciséis artículos. En dicho articulado, y a pesar del empeño del constituyente por refundar la República, son pocos los cambios que se produjeron respecto del texto constitucional de 1961, pues en palabras de Urdaneta Troconis “se reproduce casi exactamente ese régimen, en sus aspectos más fundamentales y característicos”²⁵. Ciertamente es que se constitucionalizaron algunos de los logros alcanzados con el proceso de descentralización política de los 80 y 90, tal como la figura del alcalde, pero más allá de eso la regulación en cuanto a principios mantiene la misma esencia.

Vale la pena hacer mención de algunas disposiciones constitucionales fuera del referido capítulo, pero que aun así pueden ser consideradas influyentes a la hora de analizar el trato que hace el ordenamiento jurídico del municipio. Primeramente, puede ser destacado el carácter constitucional de la descentralización que, según el art. 158, “como política

²⁵ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit.* 131

nacional, debe profundizar la democracia y acercar el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”²⁶. En dicha disposición se aprecia claramente la doble importancia que tiene el municipio como ente descentralizado más cercano a la población, con un fin democratizador y de gobernanza eficiente.

Por otro lado, para poder hacer efectiva dicha descentralización, se permite a la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes atribuir a los Estados o Municipios ciertas materias de competencia nacional²⁷. El texto constitucional establece, además, que la descentralización y la autonomía municipal deberán de estar garantizadas en la ley que regule la división político territorial²⁸, por lo que de ahí se extrae una primera garantía del carácter autónomo del Municipio.

Ahora bien, el Capítulo IV del Título IV denominado “Del Poder Público Municipal” comienza replicando, de manera casi idéntica, la definición de municipio encontrada en el texto constitucional de 1961. El art. 168, en su primer párrafo, dice que los municipios son “la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y las leyes”²⁹. Según Urdaneta Troconis, esta disposición tiene, al igual que lo tuvo en 1961, la intención de consagrar al Municipio colectividad, por cuanto este “no debe ser entendido como un territorio, sino como una agrupación humana: la agrupación humana básica”³⁰. En tal sentido, el constituyente dota al municipio de personalidad jurídica no por ser una división administrativa territorial, sino por ser una realidad social con intereses propios y que, por tanto, requiere de un cierto nivel de autonomía. Dicha autonomía es descrita por el artículo en tres numerales, que se traducen en autonomía política (elección de sus autoridades), la gestión de las materias que le competen y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

²⁶ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 158

²⁷ *Ibidem*, art. 157

²⁸ *Ibidem*, art. 16

²⁹ *Ibidem*, art. 168

³⁰ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 132

Además de esta definición, el artículo 168 agrega algo nuevo sobre los preceptos de la Constitución de 1961, pues su segundo párrafo añade la necesidad de incorporar la participación ciudadana a todas las actuaciones del municipio, en particular al diseño de la gestión pública y la evaluación de sus resultados. Esto afianza aún más la importancia del municipio, en particular del municipio colectividad, pues reconoce el potencial que tiene este, al ser la instancia de poder más cercana al individuo, para promover la participación ciudadana y generar una verdadera cotidianeidad democrática.

Por otro lado, la Constitución de 1999 consagra otros dos principios esenciales para el ámbito municipal: la pluralidad de entidades locales y la diversidad organizativa. El primero de estos principios deriva de la escogencia de palabras que hace la Constitución, al referirse al “Municipio y demás entidades locales”³¹, dejando gran parte de la regulación de este aspecto al desarrollo legislativo posterior. El propio texto constitucional menciona tres de estas entidades: mancomunidades, distritos y parroquias.

Las mancomunidades derivan de la asociación intergubernamental de dos o más municipios entre sí o con otros entes público territoriales “para fines de interés público de su competencia”³². Por otro lado, el distrito metropolitano hace referencia a la unión de dos o más municipios de una misma “entidad federal que tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto las características de un área metropolitana”³³, dicha creación debe darse por ley orgánica. Por último, se tiene que las parroquias son una nueva incorporación al rango constitucional, no se trata de una entidad con personalidad propia, sino de una mera creación “con el objeto de proveer la desconcentración de la administración del Municipio”³⁴. En tal sentido las parroquias son cuasi municipios, una forma de perpetuar el municipio territorial, en palabras de Urdaneta Troconis: “un sucedáneo imperfecto del municipio que deberíamos tener los vecinos de toda aglomeración”³⁵, ya que, si se tuviese

³¹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 169

³² *Ibidem*, art. 170

³³ *Ibidem*, art. 171

³⁴ *Ibidem*, art. 173

³⁵ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 138

un verdadero municipio colectividad, cercano al ciudadano, no haría faltar establecer divisiones territoriales para la administración.

El principio de diversidad organizativa deriva también del artículo 169, que en su segundo párrafo plantea que la ley “establecerá distintos regímenes para su organización, gobierno y administración (la de los Municipios)”³⁶. En tal sentido, el principal cambio que rescata Urdaneta Troconis respecto de la regulación constitucional anterior es que ya no se trata ahora de una recomendación al legislador, sino de una disposición imperativa³⁷, la cual tiene como finalidad acabar con el modelo único de organización del Municipio, permitiendo que existan distintas formas organizativas según la realidad local, y extendiéndose este mandato incluso hasta la determinación de competencias y recursos.

Es imperativo mencionar que la Constitución se contradice inmediatamente en cuanto a este principio, desvirtuándolo por completo al establecer, con rango constitucional, una única forma de organización: el modelo Alcalde, Concejo Municipal, Contraloría Municipal³⁸, dificultando y dejando sin sentido la imposición al legislador de establecer distintos regímenes de organización, gobierno y administración. En este sentido la Constitución cae un vicio de reglamentarismo, pues regula materias que debieran regularse por leyes estatales u ordenanzas municipales. Esto es un claro error, y González Cruz plantea que un Estado federal, como pretende denominarse Venezuela, “no debiera tener un régimen municipal nacional regulado con tanto detalle, sino que, por el contrario, el régimen municipal nacional debiera ser esquemático, fijando unos principios fundamentales y permitiendo su desarrollo mediante la legislación territorial”³⁹.

Al respecto, estudios de derecho comparado han como el realizado por Rabell García han determinado que, contrario a lo que intuitivamente pudiera pensarse, son los países cuyas constituciones tienen una menor codificación del gobierno local los que

³⁶ *Ibídem*, art. 169 pár. 2

³⁷ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 135

³⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 174-176

³⁹ Fortunato González Cruz, «Sobre el régimen municipal uniforme en la Constitución Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal», *Revista de Derecho Público* n°100 edición especial (1980-2005): 355-373. 364

“presentan mayor diversidad y, además, respeto por las prácticas políticas y administrativas del mismo”⁴⁰. Así, es evidente que el exceso de regulación constitucional ya constituye, de por sí, una mala práctica a la hora de hacer operante el principio de diversidad organizativa que pretende consagrar.

Siendo pues, que la Constitución establece de por sí el modelo organizativo, vale la pena ahondar brevemente en las atribuciones que da a cada figura. En líneas generales, al Alcalde o Alcaldesa corresponde la función de gobierno y administración del Municipio; al Concejo Municipal corresponde la función legislativa y a la Contraloría Municipal el “control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales”⁴¹. De tal manera, y al igual que ocurre en el caso de los Estados, los únicos poderes verdaderamente descentralizados vienen a ser el Ejecutivo y el Legislativo, siendo la Contraloría apenas uno de los órganos del Poder Ciudadano, por lo que no sería del todo correcto afirmar que esté se encuentra igualmente descentralizado.

Por otro lado, la Constitución recoge las competencias del Poder Público Municipal en el artículo 178, estableciendo una serie de áreas que van desde la ordenación territorial y el patrimonio histórico, pasando por la vialidad urbana y atención primaria en salud, hasta llegar a la prestación de servicios básicos, la justicia de paz y la policía municipal⁴². Ahora bien, lo que se debe resaltar es que, respecto de dichas áreas, el Municipio gobierna, administra y gestiona “en cuanto concierne a la vida local”⁴³. Dicha expresión, la de asuntos propios de la vida local, constituye un concepto jurídico indeterminado, haciendo un llamado a la legislación a que ahonde en la conceptualización del mismo, aunque bien es cierto que el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional ha establecido varios criterios al respecto, diciendo que las materias que conciernen a la vida local son aquellas que “no tienen trascendencia nacional”⁴⁴.

⁴⁰ Enrique Rabell García, «El camino a la diversidad municipal», *Cuestiones Constitucionales* n°24 (2011): 247-270. 256

⁴¹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 176

⁴² *Ibídem*, art. 178

⁴³ *Ibídem*

⁴⁴ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, Sentencia N°2641, de fecha 1 de octubre de 2003

Revista de la Facultad de Derecho N° 77.

2023-2024

ISSN: 2790-5152

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Constitución es el legislador el que está llamado a desarrollar una multitud de principios de los que depende la existencia de un Municipio fuerte, autónomo y funcional, es imperativo revisar qué trato ha dado la legislación vigente a dichos principios constitucionales. En tal sentido, merece la pena abordar dicha cuestión, manteniendo la óptica en aquellos aspectos que son de mayor importancia.

La tergiversadora Ley Orgánica del Poder Público Municipal vigente.

Como se expuso en el apartado anterior de este capítulo, la Constitución hace un llamado claro a que sea el legislador quien desarrolle muchos de los principios y conceptos concernientes al régimen municipal en Venezuela. Con tal propósito existe la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), cuya versión vigente es del año 2010, que recoge como su objeto “*desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control*”⁴⁵. Por tanto, se espera del texto legal que profundice en los principios consagrados por el constituyente de los cuales emana, por lo menos, la intensión de un cambio del modelo de municipio en Venezuela.

Sin embargo, así como la Constitución se contradice así misma en algunos aspectos como lo es el principio de la diversidad organizativa, la LOPPM, en especial la vigente, incurre en la disposición de varias normas que tergiversan los principios constitucionales, pudiéndose afirmar que produce un debilitamiento del municipio, más que fortalecerlo y blindarlo. En tal ^{sentido}, se puede hacer un análisis de lo antes afirmado al concentrarse en los dos aspectos a los que, en el capítulo anterior, se dio particular importancia: el municipio colectividad como forma adecuada de distribución territorial del Poder Público y el principio de diversidad organizativa.

Imposibilidad de cercanía a la comunidad: perpetuación del municipio-territorial a través de las restrictivas disposiciones de la LOPPM.

⁴⁵ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal (reformada), del 28 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N°6.015, extraordinario) art. 1

Alejandro Bauza

La LOPPM replica la disposición constitucional relativa a la definición del municipio en su artículo 2, aquella que dice que se trata de “la unidad política primaria de la organización nacional”⁴⁶, misma disposición que, como ya fue explicado, tiene como finalidad consagrar la noción de municipio colectividad, es decir, que exista una municipalidad por cada aglomeración poblacional, dividiendo territorialmente el Poder Público y acercándolo verdaderamente al ciudadano. Esta disposición ya existía en la Constitución de 1961, y no pudo aplicarse efectivamente debido al desarrollo legislativo, y lo mismo ocurre en el caso de la Constitución de 1999 y la LOPPM vigente.

Si en Venezuela se hubiese verdaderamente implementado el modelo de Municipio colectividad el territorio debiera de estar lleno de municipalidades, “en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca *del ciudadano*”⁴⁷, como diría Brewer-Carías. Sin embargo, la realidad es que en Venezuela a día de hoy existen tan solo 335 municipalidades, muy por debajo de las 35.498 que hay en Francia, los 8.131 que hay en España o, siquiera, los 1.828 que hay en el Perú. Y más allá de eso, en Venezuela se tiene, en promedio, 84.179 habitantes por municipio. Vale la pena preguntarse entonces ¿Qué fue lo que pasó? Y la respuesta comienza por las limitativas disposiciones que impone la LOPPM a la creación de municipios.

La LOPPM, en su artículo 10, establece tres condiciones para que un Consejo Legislativo pueda crear un municipio. La primera es que exista una población asentada en un determinado territorio con carácter estable y vínculos de vecindad; dicha condición a la luz de la teoría sobre el municipio colectividad es la única necesaria para que pueda formarse una Municipalidad. Sin embargo, luego agrega que se requiere una población no menor a la media poblacional del resto de Municipios del Estado, excluyendo los dos de mayor población y que, en caso de que dicha comparación no pueda hacerse, la municipalidad no podrá tener menos de diez mil habitantes⁴⁸.

⁴⁶ *Ibídem*, art. 2

⁴⁷ Allan R. Brewer-Carías «Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio» 7

⁴⁸ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, art. 10

Al respecto, Urdaneta Troconis destaca que estas exigencias mínimas poblacionales hacen referencia no a toda la municipalidad, sino a esa población asentada en determinado territorio, mismo que fungiría de capital del municipio⁴⁹, lo que dificulta aún más las cosas, puesto que a efectos prácticos toda municipalidad terminaría teniendo, así sea por poco, un número mayor a la media poblacional del resto de municipios del Estado o a los diez mil habitantes.

Estas disposiciones imposibilitan la consolidación de la municipalidad pequeña, natural y cercana al ciudadano que caracteriza al municipio territorial. Por ejemplificar, si se quisiera crear hoy en día un nuevo municipio en el Estado Miranda, al aplicar exactamente las reglas de los dos primeros numerales del art. 10 de LOPPM se tendría como resultado que no podría crearse un Municipio con una población menor a los 134.639 habitantes aproximadamente, lo que constituye una cifra gigantesca e inaplicable a núcleos de población que, por todo derecho, debieran de ser Municipios. Por poner otro ejemplo, en Lara no podría crearse un municipio con una población menor a los 39.927 habitantes. De esta manera se evidencia la traba que representa la LOPPM para alcanzar el municipio definido en la misma y en la Constitución.

El tercer requisito establecido en el artículo 10 de la LOPPM ya no tiene que ver con la población, sino con la autosuficiencia de ingresos, diciendo que para crearse un nuevo municipio este deberá de tener “capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios”⁵⁰, dicha capacidad debe ser determinada en opinión favorable por el órgano rector nacional en materia de presupuesto público. Fortunato González Cruz, en el año 2007, estimaba que de los 335 municipios del país no más de 60 estaban en capacidad de generar recursos suficientes, esto por diversos motivos como la pobreza, que genera que no haya base tributaria suficiente o por los costos mismos del

⁴⁹ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 144

⁵⁰ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, art. 10.3

gobierno municipal en venezolano⁵¹, por lo que parece absurdo la imposición de este criterio con uniformidad a cualquier municipio que pretenda crearse.

Un aspecto que destacan varios autores, entre ellos Urdaneta Troconis, es la injerencia del Poder Público Nacional en la verificación de los requisitos establecidos por el artículo 10 de la LOPPM. En el caso del requisito poblacional debe ser el Servicio Nacional de Estadística quien lo verifique, y en el caso del tercer requisito su certificación se deja al órgano rector nacional en materia de presupuesto público. Esto es una intromisión en las competencias estatales⁵², pues son los Estados quienes crean sus Municipios y, por tanto, quienes deberían de verificar cualquier criterio que pudiese existir.

Puede afirmarse, en general, que los requisitos previstos en la LOPPM hacen imposible la consolidación del municipio colectividad en Venezuela. En definitiva, van en contra al derecho al municipio, consagrado constitucionalmente, que como bien lo define González Cruz es el derecho colectivo que “un centro poblado asentado de manera permanente y que haya generado relaciones de vecindad tiene (...) al autogobierno”⁵³. Si todos los centros poblados tienen este derecho, por ser esa unidad política primaria, es impensable entonces que se establezcan requisitos tales que impidan que el mismo sea ejercido.

La falsa diversidad organizativa.

Se puede decir que una de los indicios de que en el ordenamiento jurídico venezolano no se está en presencia verdaderamente de un modelo de municipio cercano al pueblo es con la existencia de las parroquias y otras entidades locales de nivel inframunicipal. Es tan sencillo como comprender que, si se requiere que el Municipio sea dividido en niveles aún menores, no se está pensando en este como la unidad política primaria de organización social⁵⁴. Por el contrario, la LOPPM establece, por medio de estas figuras, una falsa

⁵¹ Fortunato González Cruz «Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, 256

⁵² Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 145

⁵³ Fortunato González Cruz «Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, 253

⁵⁴ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 145

pluralidad de entidades locales, puesto que no están verdaderamente a nivel local, ni tienen personalidad propia, son sencillamente una cuasi municipalidad, una división administrativa necesaria para la gestión de municipios de territorio tan extenso.

Las parroquias se definen en el artículo 30 de la LOPPM como “demarcaciones creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal”⁵⁵, es decir, no tienen una verdadera autonomía, sino funciones delegadas por el municipio para tratar de mejorar la eficiencia de la gestión. El mismo carácter de sencillas demarcaciones tienen la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío previstos en el artículo 1956, dejando el desarrollo de estas a las leyes estatales. Las otras entidades locales reconocidas son las figuras asociativas de mancomunidad y Distrito Metropolitano, sin mucho éxito en la historia venezolana, y la comuna, una figura introducida en la reforma del 2010 con finalidad de instaurar el Estado Comunal para reemplazar al municipio.

Respecto de la diversidad organizativa, la LOPPM establece prácticamente la misma contradicción que la Constitución de 1999, solo que respecto de las parroquias. La idea es que sea el Concejo Municipal quien organice cada parroquia según sean creadas por ordenanza⁵⁷, pero posteriormente, en el párrafo segundo del artículo 35 dispone que esta ha de ser gestionada por una junta parroquial integrada por cinco miembros⁵⁸, contradiciendo el principio de diversidad organizativa respecto de las mismas.

Ahora bien, en cuanto al Municipio y más allá de las figuras asociativas, no se establece una verdadera diversidad organizativa como lo exige el imperativo del artículo 169 constitucional, sino que LOPPM se limita a repetir los principios del texto constitucional sin establecer distintas formas para la organización del nivel local. Va incluso más allá, delegando la función que originalmente la Constitución le impone al legislador nacional al legislador estatal⁵⁹, evadiendo por completo la tarea. Por el contrario, la ley afianza más la división rígida Alcalde, Concejo Municipal y Contraloría Municipal, y pone aún más

⁵⁵ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, art. 30

⁵⁶ *Ibidem*, art. 19

⁵⁷ *Ibidem*, art. 31

⁵⁸ *Ibidem*, art. 35

⁵⁹ *Ibidem*, art. 47

Alejandro Bauza

requisitos de uniformismo, al decir que en todo Municipio habrá un Secretario, y un Síndico. La imposición de esta uniformidad organizativa hace que los pequeños Municipios que pudieran llegar a existir tengan que acatarla, lo que la mayoría de las veces no tiene justificación convirtiéndose en una nueva traba para el funcionamiento del Municipio cercano al ciudadano.

El Estado Comunal como mecanismo para la desmunicipalización del país.

Según Brewer-Carías, el régimen que lleva las últimas dos décadas en el poder impidió la municipalización por medio de la LOPPM y con otra ley, la de los Consejos Comunales, pretendió arrebatárle al municipio el carácter de unidad política primaria para dárselo a una instancia dependiente del Ejecutivo Nacional, iniciándose una inconstitucional desmunicipalización del país⁶⁰. Dicho proceso de desmunicipalización se relaciona directamente con los intentos del régimen en construir el llamado Estado Comunal y el Poder Popular, instancias paralelas a las autonomías establecidas en la Constitución que tienen como finalidad usurpar los espacios naturales que ocupa el gobierno local en el país.

La construcción del Estado Comunal parte del fallido intento de reforma constitucional en el 2007, tras el cual se fueron implementando muchas de las disposiciones rechazadas por medio de leyes orgánicas, todas con un carácter completamente contrario a la descentralización y a la autonomía de las regiones y municipal. De tal manera que, si a la luz de la Constitución el municipio era, al menos conceptualmente, la unidad política primaria, el Estado Comunal encontró otra definición más satisfactoria para el modelo que se pretendía adoptar: *“la célula fundamental de conformación del estado comunal es la comuna”*⁶¹.

Al respecto, Urdaneta Troconis destaca que, curiosamente, las comunas de las denominadas leyes del poder popular se parecen más al municipio colectividad que el propio municipio de la LOPPM, al ser entidades locales con una memoria histórica compartida

⁶⁰ Allan R. Brewer-Carías, «Reto actual para la descentralización en Venezuela», en *Descentralización versus Neocaudillismo*, coord. por Carlos Tablante y Mariela Morales (Caracas: Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización, 2009) 21

⁶¹ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica de Comunas, del 21 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N°6.011, extraordinario) art. 4.10

asentadas en un territorio⁶², aunque impregnadas de un matiz ideológico y que, claro está, buscan un fin más siniestro.

Por el contrario, la idea de la comuna, en vez de reforzar al municipio o tratar de constituirse como otra forma organizativa del nivel local se transforma en un instrumento del Estado Comunal para eliminar el aparato estatal establecido⁶³, incluido el régimen municipal. La idea del Estado Comunal inicia formalmente en el 2006 con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que creó un “esquema organizacional completamente paralelo y desvinculado con la descentralización política o la distribución vertical del poder”⁶⁴, compuesto por unos consejos locales pero dependientes del Ejecutivo Nacional. Dicho carácter centralizado deriva de que el registro y validación de los Consejos Comunales es dependiente de un Ministerio, están sujetos a este por dependencia económica y el mismo ejerce rectoría sobre sus actividades⁶⁵.

Debe destacarse que, en definitiva, todo el entramado de leyes del poder popular y la implementación del Estado comunal es bastante complejo, y se trata de un tema lo suficientemente amplio como para que sean realizados estudios enteros al respecto. Sin embargo, algo se puede afirmar con certeza, y es que el modelo de Estado comunal es incompatible con el régimen de gobierno local, por cuanto busca reemplazar a los municipios como instancias naturales de la participación ciudadana por entidades centralizadas que no sirven a la participación, sino a la movilización política de un determinado sector.

Tristemente, otro de los defectos que tiene la LOPPM vigente es la injerencia que ha tenido el poder popular en esta. Partiendo de que, por ejemplo, para ser miembro de la junta parroquial se debe estar avalado por la Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal⁶⁶, o que algunas de las funciones de dichas juntas parroquiales sean las de coordinar y consultar a los órganos del Poder Popular, es decir, al Ejecutivo Nacional, sobre

⁶² Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 159

⁶³ *Ibidem*, 160

⁶⁴ Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, 75

⁶⁵ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 162

⁶⁶ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, art. 36

los planes a desarrollarse en el nivel municipal⁶⁷. De esta manera, el Estado Comunal y por ende el Ejecutivo Nacional cada vez va ganando terreno sobre asuntos que son de interés local, y que por tanto debieran de estar atendiéndose en el Municipio como instancia natural de poder más cercana al ciudadano.

Una vez más, respecto de este asunto, se puede decir que no solo es un debate por mantener la autonomía del Municipio, sino que “la descentralización política siempre ha sido y es un asunto que solo concierne a la democracia”⁶⁸, por lo que preservar al Municipio y su autonomía es un imperativo democrático frente al avance de un autoritarismo con una centralización avasallante.

III. POSIBILIDADES DE MEJORA Y REFORMA AL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN VENEZUELA: EL CAMINO DE LA MUNICIPALIZACIÓN

Los municipios son las entidades más cercanas al ciudadano, por ende, son las que tienen un contacto más cercano con las necesidades inmediatas de la población. Además de ello, se configuran como el espacio idóneo para el desarrollo de la cotidianeidad democrática por medio de la participación ciudadana constante y de calidad. Sin embargo, y como se ha pretendido demostrar a lo largo de este trabajo, no todo municipio puede producir con certeza ese efecto democratizador y de gestión eficiente de los asuntos públicos, por lo que es una necesidad que, de cara al futuro, en Venezuela se plantee seriamente una revisión al modelo de Municipio que se ha tenido a lo largo de toda la historia del país.

Si bien es cierto que el municipio territorial no es anti democrático, la concepción del municipio colectividad tiene una mayor compatibilidad con un sistema político democrático⁶⁹, permitiendo cumplir así con el mandato constitucional según el cual la descentralización ha de ser una política nacional que profundice la democracia y acerque el

⁶⁷ *Ibídem*, art. 37.1 y 37.2

⁶⁸ Allan R. Brewer-Carías, «Reto actual para la descentralización en Venezuela», en *Descentralización versus Neocaudillismo*, 1

⁶⁹ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 168

poder al ciudadano⁷⁰, y es que no hay forma más efectiva de acercar el poder a la población que por medio de un gobierno local fuerte y de calidad.

Más allá de este aspecto de la descentralización, los mandatos constitucionales ciertamente permiten que en Venezuela se produzca un cambio radical en cuanto a la concepción que se tiene del municipio, el problema reside en que nuevamente el desarrollo legislativo ha impuesto trabas y regulaciones demasiados estrictas al régimen municipal, a lo cual se ha sumado la amenaza del llamado Estado Comunal, que busca reemplazar al Municipio como célula primaria de la organización política de la República.

Hoy en día, a la globalización en el mundo se ha impuesto una tendencia complementaria que es la de la lugarización, consistiendo en afrontar los problemas globales desde lo local. Teniendo esto en cuenta, el gobierno local juega un papel esencial en el desarrollo local, mismo que “necesita de la creación de un ambiente favorable para la interacción de todos los constructores de la vida local para afrontar los retos de cambio”⁷¹. En tal sentido, la mejora sustancial en la condición y papel que juega el gobierno local no es solo un proyecto que surge desde las demandas internas, sino que responde a una tendencia global, una tendencia democrática y en pro del desarrollo. Ya lo decía Brewer-Carías, que “la gran reforma política democrática en nuestros países, en realidad, está en la municipalización”⁷², y es sin duda una reforma que requiere de una gran voluntad de cambio.

Entendiendo que la municipalización y la descentralización política son necesarias en Venezuela se pueden plantear diversas ideas para lograr dichas reformas. Por lo que esté capítulo se plantea, precisamente, tratar de esbozar algunas de las posibilidades de mejora y de cambio significativo que pueden darse en relación al régimen del Poder Público Municipal en Venezuela.

Lograr la verdadera municipalización del país: más y mejores municipios.

⁷⁰ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 158

⁷¹ José Luis Villegas Moreno, «Competencias locales: aproximación crítica a su configuración en el ordenamiento venezolano» en *Derecho Municipal Comparado*, 398

⁷² Allan R. Brewer-Carías, «El municipio, la descentralización política y la democracia» 9

Alejandro Bauza

Fortunato González Cruz definió la municipalización como una política territorial cuyo fin es el “*reconocimiento a los lugares de autonomía política para atender los asuntos propios*”⁷³, pudiendo entenderse de cierta forma como una reversión del proceso de concentración del poder típico del Estado nacional en pro de retomar la importancia que otrora tuviera el gobierno local. Este proceso de desconcentración del poder, para que sea exitoso, requiere además que las entidades locales se apeguen a los buenos principios del gobierno local, dispersando el municipio por todo el territorio y permitiendo que este adopte las formas requeridas por la realidad concreta de cada lugar.

En tal sentido merece la pena indagar sobre cómo pudiera lograrse en Venezuela ese municipio disperso por todo el territorio, verdaderamente cercano a la gente, logrando la adecuada distribución territorial del Poder Público, y que además responda, desde un punto de vista organizativo, a las realidades de su entorno. El fin debe ser la transición de un modelo de municipio territorial a uno de municipio colectividad, donde se reconozca el autogobierno local como lo que es, un derecho colectivo que tiene cada aglomeración de población a gestionar de forma autónoma sus intereses, lo que conlleva que distintos contextos puedan dar lugar a distintas formas de gobierno local, según sea la necesidad y la disponibilidad de recursos con los que se cuenta. Promover el cumplimiento de estos dos principios tendría rápidamente, un efecto en pro de la municipalización.

El tránsito del municipio-territorial al municipio-colectividad como medio para lograr la adecuada distribución territorial del Poder Público: supresión de las restrictivas disposiciones de la LOPPM.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 consagra, en esencia, lo que es la definición del municipio colectividad, es decir, “la unidad política primaria de la organización nacional”⁷⁴, mandato constitucional que debería de estar materializado en la adopción de dicho tipo de Municipio a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, la realidad es que a día de hoy Venezuela solo tiene 335

⁷³ Fortunato González Cruz «Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, 254

⁷⁴ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 168
Revista de la Facultad de Derecho N° 77.
2023-2024
ISSN: 2790-5152

municipalidades, muy lejos del número presente en países donde hay una verdadera municipalización del territorio, por ejemplo, España, teniendo la mitad del tamaño de Venezuela, tiene 8.131 Municipios desparramados por su territorio.

Esto es producto de una imposibilidad de concretar el tipo de municipio definido en la Constitución por el desarrollo legislativo que se ha producido, incluso cuando la LOPPM replica la misma conceptualización de la municipalidad. En tal sentido, una de las primeras posibilidades de reforma y mejora está, precisamente, en modificar los requisitos carentes de sentido previstos en el artículo 10 de la LOPPM suprimiendo cualquier requerimiento de una cifra mínima de población, así como el requisito de autosuficiencia de ingresos⁷⁵.

Para que pueda crearse un municipio acorde al modelo de municipio colectividad, el único requisito que debe haber es la existencia de una población asentada de manera estable y con lazos de vecindad, reconociendo así el derecho al autogobierno local a todos los pueblos, villas y caseríos del país, permitiendo que el legislador estatal, competente para la creación de nuevas municipalidades, pueda elevarlos a la condición de municipios.

Al suprimir estos requisitos las condiciones están dadas para que el territorio de Venezuela pueda ir poblándose cada vez más y más de municipios. Sin embargo, es difícil pensar que el Municipio venezolano pueda desligarse de muchos de sus rasgos característicos para transformarse de pronto en la municipalidad que abunda en Europa, ejemplo de esto es la cobertura espacial, ya que probablemente el nivel local seguirá abarcando una división exhaustiva del territorio estatal, ya que cuesta pensar en un Municipio delimitado solamente al inicio y fin de los centros poblados.

Si bien es cierto que en última instancia la creación de los Municipios es competencia de los Estados⁷⁶, siendo el Consejo Legislativo estatal el órgano encargado de dicha tarea, merece la pena hacer una propuesta, aproximación o, siquiera, ejercicio mental que permita pensar en cómo podría lucir una Venezuela municipalizada. Una forma de plantearse dicho panorama reside en la utilización de una figura existente hoy en día y que,

⁷⁵ Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, art. 10

⁷⁶ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 164.2

por tanto, cuenta con un cierto nivel de aceptación: la parroquia. En tal sentido, la propuesta sería, de acuerdo con Urdaneta Troconis, la de “convertir en municipios a todas las parroquias actualmente existentes”⁷⁷ con la excepción de las parroquias urbanas, criterio con el que este trabajo difiere.

La parroquia tiene gran potencial para convertirse en verdadero municipio colectividad, incluso la urbana pues la división de una misma ciudad en múltiples municipalidades, una por urbanización o sector, permite en última instancia que los asuntos locales de cada área sea atendidos de manera más eficiente y particularizada, permitiendo una mayor participación ciudadana que a veces es más difícil de lograr en vista de las enormes cantidades de población que tienen los municipios que se corresponden con grandes ciudades.

Si Venezuela adoptara este modelo, el de convertir a todas las parroquias en municipios, el país pasaría de tener 335 municipalidades a 1.136, multiplicándose el número de Municipios por 3.39, aproximadamente. La población promedio por municipio se reduciría de 84.179 habitantes a 24.823, elevada aún para los estándares de algunos países europeos, pero sin duda un avance. Otras consecuencias que llaman la atención es que ya no habría necesidad de tener una capital de municipio, debido a la reducción de la extensión territorial, además de que los nuevos municipios tendrían nombres muchos más naturales con los que el ciudadano puede identificarse y desarrollar sentido de pertenencia puesto que ya no sería el Municipio Antonio Pinto Salinas, sino los municipios Santa Cruz de Mora, Mesa Bolívar y Mesa de las Palmas.

Ideas para alcanzar la verdadera diversidad organizativa del gobierno local.

Otro precepto constitucional es el de la pluralidad de entidades locales⁷⁸, que en definitiva responde a la diversidad en sí misma de las comunidades, que produce la conveniencia de que no exista un único tipo de entidad local. De entre estas destacan los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades como figuras asociativas, mismas que no han tenido mucho éxito en la historia venezolana, en particular la reciente. En Venezuela solo

⁷⁷ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 171

⁷⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 169
Revista de la Facultad de Derecho N° 77.
2023-2024
ISSN: 2790-5152

llegaron a existir dos Distritos Metropolitanos: el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Alto Apure, los cuales fueron suprimidos inconstitucionalmente por la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 con fines políticos y centralizadores. De tal manera que hoy en día no existen en el país mancomunidades o Distritos Metropolitanos.

Ambas figuras asociativas son bastante peculiares, una de carácter no voluntario (los Distritos) y otra de carácter voluntario (las mancomunidades), pudiendo llegar a tener gran utilidad para el desarrollo local. Urdaneta Troconis refiere que, respecto de los Distritos Metropolitanos, una hipotética reforma constitucional debiera de suprimirse dicho adjetivo, eliminando además los otros requerimientos para que la disposición permita sencillamente, la agrupación de dos o más municipios en distritos, permitiendo que sea cada Estado el que determine cómo aplicar la figura⁷⁹. De esta manera, los distritos podrían aplicarse como asociaciones tanto para municipios urbanos en un área metropolitana como para municipios rurales, atendiendo a las necesidades de desarrollo de cada lugar, eso sí, respetando siempre la autonomía de las municipalidades integrantes.

Respecto de la mancomunidad, por tratarse de una asociación de carácter voluntario, dice el autor que se ha venido citando que *“parece lógico que deban ser los mismos municipios interesados los que definan sus contornos precisos”*⁸⁰, sin mayor regulación constitucional o legal. Si el territorio venezolano estuviese verdaderamente municipalizado bajo el esquema propuesto en el apartado anterior, es decir, la transformación de las parroquias en municipios, parece más probable que comiencen a emplearse estas figuras de carácter asociativo, puesto que la nueva realidad conllevaría a la necesidad de colaborar en la prestación de ciertos servicios y el desarrollo de determinadas obras que interesen a más de una municipalidad.

Por último, en lo que respecta a las otras entidades locales, una Venezuela donde se implemente verdaderamente el municipio colectividad no debería de tener, bajo ningún motivo, entidades infra municipales como lo es la parroquia de hoy en día, siendo que esto es una característica propia del municipio territorial. Una municipalidad pequeña y cercana

⁷⁹ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 174

⁸⁰ *Ibídem*, 175

al ciudadano difícilmente puede subdividirse, pues representa una contradicción decir que el Municipio sea la unidad primaria de la organización nacional y que a su vez requiera de dividirse en unidades a su vez más pequeñas.

En todo caso, es preciso entender que, si debe existir una entidad menor a un municipio, esta debe convertirse en su propio municipio⁸¹, no en una mera división administrativa sin verdadera personalidad o autonomía. Esto implicaría remover la figura de las parroquias y otras entidades infra municipales no solo de la ley, sino del propio texto constitucional.

Ahora bien, respecto de la diversidad organizativa el art. 169 plantea un mandato imperativo al legislador respecto del Municipio, diciendo que “*establecerá distintos regímenes para su organización, gobierno y administración*”⁸². Tal y como se explicó en el capítulo anterior, dicho mandato no es atendido por la LOPPM vigente. Ciertamente es que esto deriva de una rigidez constitucional, puesta esta, a pesar de imponer por medio de dicho mandato el principio de diversidad organizativa procede a establecer un único régimen de organización con rango constitucional (Alcaldía, Concejo Municipal, Contraloría Municipal), es dicha rigidez es la que produjo que la ley nada regulara al respecto⁸³, delegando nuevamente esa función al legislador estatal.

Al respecto, podría interpretarse que la forma organizativa dispuesta por la Constitución no es taxativa y excluyente, sino que puede convivir con otras formas que llegara a desarrollar la ley orgánica o las leyes estatales correspondientes. A tales efectos, partiendo de la base de que en Venezuela son muy diversos los asentamientos poblados, que van desde grandes ciudades hasta pequeños caseríos, igual diversidad de formas de organización debería existir. No es realista que un pequeño municipio rural tenga que estar,

⁸¹ *Ibídem*, 172

⁸² Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 169

⁸³ Allan R. Brewer-Carías, «Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, 130

necesariamente, recargado con el enorme y burocrático aparato administrativo de los grandes municipios urbanos⁸⁴, pudiendo servirse formas más simplificadas de gobierno local.

En similar sentido se puede hablar del ámbito de las competencias, de hecho, el propio artículo 169 dice que la regulación deberá de ser *“incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos”*⁸⁵, puesto que las grandes municipalidades tendrán necesidades y capacidades de gestión muy distintas a las aglomeraciones rurales, de lo que se deriva que el ámbito de actuación dentro de su autonomía sea, naturalmente, distinto.

La imperiosa necesidad de dismantelar el Estado Comunal en Venezuela.

Ya se ha analizado algunos problemas del ordenamiento jurídico venezolano y posibles soluciones para la verdadera y efectiva municipalización del país, sin embargo, el fortalecimiento de la institución del municipio en Venezuela tiene otros retos por delante, principalmente la construcción del Estado Comunal como una estructura del poder al servicio del Ejecutivo Nacional y la política centralizadora promovida por el régimen en las últimas dos décadas. La municipalización en Venezuela no pasa solamente por aumentar el número y diversidad de entidades locales, sino que implica necesariamente hacer frente a dichos retos.

La propia noción de Estado Comunal atenta directamente contra la autonomía regional y municipal, por tratarse de una estructura paralela al servicio del Poder Público Nacional que pretende hacerse con las competencias y la participación a nivel local por medio del llamado poder popular. Brewer-Carías refiere que, por lo menos los Consejos Comunales no son entidades políticas locales, al carecer de gobiernos popularmente electos, sino que son *“organizaciones que pertenecen a la organización central del Estado, manejadas y financiadas por el Poder Nacional, sin autonomía política alguna”*⁸⁶, de ello deriva que no puedan ser nunca instancias para la participación popular, sino para la movilización política

⁸⁴ Gustavo Urdaneta Troconis, *ob. cit* 177

⁸⁵ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 169

⁸⁶ Allan R. Brewer-Carías, «Reto actual para la descentralización en Venezuela», en *Descentralización versus Neocaudillismo*, 15

partidista, puesto que no son instancias naturales producto de un fenómeno social como los Municipios, sino meros sabotajes al propio Poder Público Municipal.

Tampoco puede el Estado Comunal ser democrático, ya que carece de los dos elementos que constituyen a la democracia: la representación y la participación. Por el contrario, se trata de un modelo de Estado autoritario, por ir precisamente en contra de la descentralización, que cabe recordar es un tema que solo concierne a la democracia para su sobrevivencia o perfeccionamiento⁸⁷. La democracia trata de dar límites al poder, en la separación horizontal del mismo, pero también su distribución vertical, por ende, un sistema que pretenda arrasar con dicha distribución vertical que controla y limita al poder no puede ser más que uno que busque el efecto inverso, es decir, la acumulación del poder, alejándolo del ciudadano y poniéndolo en menos manos.

Si se quiere fortalecer y salvar la institución del municipio en Venezuela, que es la única donde verdaderamente puede desarrollarse la participación ciudadana forjando una cotidianeidad democrática, y la única capaz de atender las necesidades más inmediatas de los ciudadanos, de las primeras cosas que debería hacerse es derogar toda legislación existente respecto al Estado Comunal. Esta no debería, ni siquiera, ser sometida a reforma, pues carece de un sentido que vaya más allá de la centralización del poder pasándole por encima a los Municipios al tratar de concebir la comunidad fuera de estos, conceptualización que, a todas estas, es inconstitucional.

Si se eliminan estas estructuras paralelas, el municipio puede alcanzar esa valorización que, según Brewer-Carías, tiene en los países de América Latina como parte del proceso de descentralización política, pues es este el que asegura la presencia del Estado en el territorio y permite la participación ciudadana⁸⁸. Concebir la vida local fuera de cualquier otra instancia es desnaturalizar no solo al municipio, sino al concepto de democracia participativa como tal, pues esta no se alcanza por medio de asambleas, cabildos o cualquier

⁸⁷ *Ibídem*, 1

⁸⁸ *Ibídem*, 19

otro método de democracia directa, sino que requiere innegablemente de un sentido de pertenencia que solo la vida en municipio puede producir.

En la medida que se entienda la doble importancia del municipio, como ente democratizador y como gestor eficiente de las necesidades locales, y en la medida que se apliquen las medidas necesarias para que este sea más cercano al ciudadano territorialmente, más autónomo y más adaptado a las realidades del país podrá producirse una verdadera mejora y profundización de la democracia. Si por el contrario se sigue opacando al municipio con estructuras antidemocráticas, no quedará esperanza alguna para la democracia en el resto de niveles.

CONCLUSIONES

La importancia del municipio y del gobierno local deriva de varios factores, primeramente, que este puede ser entendido como la manifestación del derecho colectivo al autogobierno⁸⁹, convirtiéndose así en un poder, un poder que debe ser acercado al ciudadano. Además, se trata del único lugar donde puede desarrollarse efectivamente la participación ciudadana, por tanto, se genera el sentido de pertenencia a una determinada comunidad política necesario para que el ciudadano participe activamente en todos los asuntos que le son de importancia, forjándose la llamada cotidianeidad democrática, de ahí también se deriva que el municipio desempeñe un papel importante en cuanto a la gobernanza dentro de contextos de gobernabilidad democrática a nivel local.

A pesar de esto, Venezuela ha cargado con una serie de lastres históricos que han impedido el desarrollo a plenitud del gobierno local, principalmente la concepción del municipio como una entidad de origen racional, que tiene por sustrato de su personalidad jurídica el territorio, enmarcándose en una uniformidad formal y organizativa que prevé la existencia de un único régimen a nivel local. Esta perspectiva cambió cuando, a partir de 1961, se comenzó a definir al municipio como la unidad política primaria de la organización nacional, correspondiéndose con la teoría historicista de la naturaleza del Municipio y con la

⁸⁹ Fortunato González Cruz «Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, 254

idea del Municipio colectividad, es decir, la de la municipalidad como la manifestación institucional del fenómeno social e histórico de la aglomeración urbana.

Sin embargo, y a pesar del cambio de paradigma en el texto constitucional de 1961, poco o nada cambió el municipio tradicional venezolano con respecto a etapas anteriores de la historia nacional, principalmente por el desarrollo legislativo insuficiente de la época, que siguió apegado a las mismas ideas y a los mismos rasgos distintivos de la uniforme municipalidad territorial a lo largo y ancho de la República. Tras el proceso constituyente de 1999 vino a ocurrir prácticamente lo mismo: si bien la Constitución consagra principios importantes como el municipio colectividad, la pluralidad de entidades locales, la diversidad organizativa y la autonomía municipal, lo cierto es que en la práctica nada de ello se ha concretado.

Una vez más, el impedimento para la consolidación de un nuevo modelo de Municipio en el país puede ser encontrado en la normativa legal, más concretamente en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que en buena medida reproduce las declaraciones principistas de la Constitución a la vez que las desarrolla contrariándolas totalmente. Donde dice que el Municipio debe ser la unidad política primaria la ley decide imponer límites sumamente restrictivos que limitan la conformación de municipalidades en cada aglomeración urbana, perpetuando el modelo de la municipalidad territorial alejada del ciudadano y sus intereses. Y donde se dice que debe haber pluralidad de entidades locales y diversidad administrativa tan solo existe uniformismo.

Además de este debilitamiento del municipio en la propia ley orgánica que regula la materia, en las últimas dos décadas se ha impuesto una política centralizadora a través del llamado Estado Comunal, que pretende entrometerse en las competencias del Poder Público Municipal, cambiando la participación y la cotidianeidad democrática del Municipio por movilización política ideologizada con la tintura del socialismo del Siglo XXI, desvirtuando así la naturaleza del gobierno local. Se trata de estructuras paralelas que atentan contra el derecho al autogobierno y contra la descentralización como política nacional para la profundización y mejora de la democracia, puesto que responden al Poder Central en todos los sentidos.

Ante esta coyuntura merece la pena preguntarse ¿Es acaso posible lograr en Venezuela un Municipio fuerte similar al de las democracias desarrolladas? ¿Vale la pena hacerlo? Y la respuesta a ambas interrogantes vendría a ser que sí. Venezuela debe someterse al proceso de municipalización como la “*gran reforma política democrática*” que refería Brewer-Carías⁹⁰, ello implica que el país esté poblado por más y mejores municipios. Para lograr lo primero es necesario acabar con el exceso de regulación existente respecto a la creación de los Municipios, permitiendo así que cada centro poblado en efecto pueda constituirse como uno. Esto último conllevaría una distribución territorial del Poder Público más adecuada, pudiendo pensarse en una Venezuela de más de un millar de Municipios si la parroquia fuese elevada de su estatus de mera división administrativa para convertirse en el verdadero Municipio colectividad venezolano.

Un cambio al modelo de municipalidad en el país implica, además, que se esté abierto al establecimiento de distintas entidades con formas distintas de organizarse y dotarse de autogobierno, puesto que de nada sirve que haya uniformidad sobre el régimen municipal en un país donde las realidades de los centros poblados son sumamente diversas, requiriendo formas de gobierno, competencias y asignación de recursos distintas. Todos estos principios están consagrados en el texto constitucional, es cuestión de que se desarrollen de acuerdo a su verdadero fin, y no con la intención de preservar un modelo anticuado.

Por otro lado, hacer mejores municipios, más fuertes y autónomos, requiere que se suprima por completo la noción de Estado Comunal y de Poder Popular, que no son sino un caballo de Troya para el establecimiento de medidas autoritarias en contra de la descentralización. Se trata de instancias dirigidas desde el Poder Central para reemplazar la noción del municipio como unidad primaria de la organización nacional por la idea de comuna, como célula principal del Estado Comunal y socialista del siglo XXI. El municipio requiere que se eliminen tales figuras para poder prosperar, permitiendo una verdadera participación democrática, que esté fundamentada en la pertenencia a una comunidad y no en la alineación a una ideología y los intereses del régimen.

⁹⁰ Allan R. Brewer-Carías, «El municipio, la descentralización política y la democracia» 9

Alejandro Bauza

En tal sentido, merece la pena volver a la segunda cuestión planteada *¿Vale la pena el municipio en Venezuela?* A lo que la respuesta siempre será afirmativa, pues el gobierno local no es solo el mejor facultado para dar respuesta a los intereses y las necesidades más inmediatas de la ciudadanía, sino que además en dicho nivel local es que nace la democracia. Promover el fortalecimiento y mejora del municipio en un país que vive una crisis autoritaria como Venezuela no es solo luchar por una buena gestión local y por la autonomía, sino por la supervivencia misma de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil Gómez, Julio, «Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local» *Polis* N°12 (2005).
- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (enmendada), del 17 de febrero de 2009 (Gaceta Oficial N°5908, extraordinario)
- Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica de Comunas, del 21 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N°6.011, extraordinario)
- Asamblea Nacional de Venezuela, Ley Orgánica del Poder Público Municipal (reformada), del 28 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N°6.015, extraordinario)
- Brewer-Carías, Allan R., «El municipio, la descentralización política y la democracia» Conferencia pronunciada en el XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Guadalajara, México, 31 de octubre de 2001.
- Brewer-Carías, Allan R., «Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, ed. por Allan R. Brewer-Carías, 11-195. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- Brewer-Carías, Allan R., «Reto actual para la descentralización en Venezuela», en *Descentralización versus Neocaudillismo*, coord. por Carlos Tablante y Mariela Morales. Caracas: Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización, 2009.
- Brewer-Carías, Allan R., «Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio» Conferencia pronunciada en las X Jornadas de Federalismo, Descentralización y Municipio, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Mérida, Venezuela, diciembre de 2004.
- Congreso de la República de Venezuela, Constitución de la República de Venezuela, del 23 de enero de 1961 (Gaceta Oficial N°662, extraordinario)
- Cortes Generales de España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985)
- Dromi, Roberto, *Ciudad y Municipio: Gerenciamiento y Gobernabilidad Local*. Buenos Aires: Ciudad Argentina e Hispania Libros, 2007
- González Cruz, Fortunato «Sobre el régimen municipal uniforme en la Constitución Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal», *Revista de Derecho Público* n°100 edición especial (1980-2005): 355-373
- González Cruz, Fortunato, «Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal» en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal: Estudios*, ed. por Allan R. Brewer-Carías 195-288. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2007

Alejandro Bauza

- Horst, Risse; Andrew, Caroline; Singh, Dalbir y Keswani, Suresh, «Local Government in Federal Systems» Trabajo de conferencia para el Forum of Federations, 2008.
- Iturburu, Mónica Silvana, *Municipios Argentinos, Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000)
- Rabell García, Enrique «El camino a la diversidad municipal», *Cuestiones Constitucionales* n°24 (2011): 247-270.
- Sisk, Timothy D. et al., *Democracia al Nivel Local*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001.
- Steytler, Nico, «Introduction» en *The place and role of local governments in federal systems*, ed. Por Nico Steytler, 1-11. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 200.
- Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, Sentencia N°2641, de fecha 1 de octubre de 2003
- Urdaneta Troconis, Gustavo, *La idea de municipio en Venezuela. El arduo tránsito del municipio territorial al municipio colectividad*. Caracas: Centro para la Integración y el Derecho Público, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 2022
- Villegas Moreno, José Luis, «Competencias locales: aproximación crítica a su configuración en el ordenamiento venezolano» en *Derecho Municipal Comparado* coord. por Víctor Rafael Hernández-Mendible 395-419. Caracas: Ediciones Liber, 2009.