

REGIMEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN VENEZUELA

ALFREDO ARISMENDI A.

SUMARIO

I. *El federalismo venezolano.* II. *El gobierno estatal.* A. Servicios públicos estatales: 1. Educación pública. 2. Construcción de obras públicas. 3. Asistencia social. 4. Atribuciones policiales. B. Organización de los gobiernos estatales: 1. El Poder Legislativo. 2. El Poder Ejecutivo: a. El Procurador del Estado. b. El Contralor General del Estado. 3. El Poder Judicial. III. *El gobierno municipal.* A. Servicios públicos municipales: 1. Acueductos, cloacas y drenajes. 2. Salubridad e higiene. 3. Caminos y carreteras. 4. Educación. 5. Policía. 6. Bomberos. 7. Urbanismo. 8. Espectáculos públicos y recreación. 9. Empresas de servicios públicos. B. Organización del gobierno municipal 1. Los distritos metropolitanos. 2. Las mancomunidades y otras formas asociativas. 3. El Secretario municipal. 4. El Administrador municipal. 5. El Síndico Procurador municipal. C. La participación de la comunidad. D. Organización judicial municipal. E. El régimen político de los distritos. 1. Organización. 2. El gobierno de los distritos. a. Los prefectos. b. Los alcaldes.

I. FEDERALISMO VENEZOLANO

La entidad federal creada por la Constitución es, sin lugar a dudas, el rasgo fundamental del sistema de gobierno venezolano.

Sin embargo, tal sistema es en realidad un bloque monolítico constituido por miles de vasos comunicantes: mosaicos de una obra que, en concurrencia, forman un todo; hay 20 gobiernos estatales, además del gobierno del Distrito Federal y de los Territorios también federales; y por debajo en la estructura del Estado hay centros políticos aún menores que gobiernan distritos, ciudades, pueblos y caseríos.

La forma más sencilla de comprender esta complejidad y a la vez uniformidad de estructuras gubernativas es en base al desarrollo político-constitucional de Venezuela. La forma federal, ensayada por primera vez en la Constitución de 1811, ha sido la última escala de un proceso que, desde 1864, se caracteriza por desconocer de manera paulatina los principios básicos de todo federalismo. Antes de su primera consagración existieron gobernadores en las distintas provincias (más adelante, Estados) y antes de formadas aquéllas, los gobiernos de ayuntamientos y de regidores. Un paso inicial en la formación de la nación venezolana por los colonizadores españoles fue el nombramiento de regidores, que agrupados en las poblaciones más importantes dieron origen a los cabildos o ayuntamientos como unidades gubernativas para los pequeños poblados que se fundaron a lo largo desde Coro, cerca del mar de las Antillas, hasta el centro de lo que es hoy la República de Venezuela. Incluso antes de que los colonizadores fundaran a Coro, en 1530, habían creado en la isla de Cubagua, al este de la provincia venezolana, una unidad gubernativa municipal, o sea, la primera organización jurídica venezolana escrita. Y a medida que la nación se extendía por el centro y al este, cada poblado como avanzada de colonización instauraba sus propias autoridades para resolver sus asuntos.

Los autores de la primera Constitución venezolana trataron de ampliar más este sistema gubernamental, en cierto modo multiestratificado. Aunque hacían más importante la estructura central de gobierno, consideraban como beneficiosa la necesidad de otorgarle autonomía a las provincias por estar en más contacto directo con la realidad de cada una de ellas y más efectivamente consciente de sus necesidades. En consecuencia, determinadas actividades, como defensa, moneda, relaciones internacionales, podían ser tan sólo realizadas por un gobierno centralizado más o menos fuerte; pero otras, menos vitales, correspondían preferentemente a las entidades provinciales.

Antes de los primeros sucesos de independencia, cada provincia era gobernada en conjunto con las demás que constituían la Capitanía General directamente por la Corona española. En los comienzos de la República, antes y después de adoptada la Constitución federal de 1811, las provincias eran en cierto modo entes autónomos. Los diputados al Congreso Constituyente eran partidarios de una unión federal fuerte y cónsona con nuestra realidad, pero al mismo tiempo pretendían conservar para las provincias cierta autonomía.

En realidad, los aspectos cuya competencia no traspasa los límites de los Estados, son atribuciones exclusivas de los correspondientes go-

biernos regionales. Tales aspectos son los siguientes: la organización de sus poderes públicos; la organización de sus municipios; la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan; el uso del crédito público y la organización de la policía urbana y rural. Dentro de todo esto, la Constitución Nacional consagra que la organización de los poderes públicos estatales debe ser de forma republicana, y que no han de aprobar leyes que violen o se contrapongan a la Constitución Nacional o a las leyes y regulaciones de carácter nacional.

Actualmente, existen muchas materias que han sido de hecho o de derecho trasladadas desde la competencia estatal a la nacional. Sobre todo en cada una de las últimas modificaciones constitucionales y como consecuencia de la tendencia centralizadora de los diferentes gobiernos nacionales que se han sucedido en el país. En este sentido, el poder central ha asumido cada vez más injerencia en materias tales como higiene, educación, asistencia pública, transporte, urbanismo y vivienda. Sin embargo, donde el gobierno nacional interviene lo hace sobre la base de coordinación entre las autoridades de gobierno estatal y nacional y por mandato de normas emanadas del Poder Legislativo central.

Las constituciones de los distintos Estados no difieren mucho entre sí, a excepción de ciertos detalles, en realidad siguen siempre un mismo modelo; en algunos casos contienen una declaración de derechos de los habitantes del Estado y toda una estructura organizativa gubernamental. En materias tales como la Asamblea Legislativa, Gobierno y Administración, Hacienda estatal, Contraloría y régimen municipal y de los distritos, las constituciones estatales son en su generalidad más detallistas y explicativas que la nacional. Algunas de esas constituciones estatales consagran que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público, y establecen ciertos principios y normas básicas como fundamento del gobierno de los Estados.

II. EL GOBIERNO ESTADAL

A. *Servicios públicos estatales*

Los gobiernos de los Estados tienen como competencia una diversidad de actividades para prestar servicios públicos a sus habitantes. Y lo mismo que el gobierno nacional, los Estados tienen como atribución decretar impuestos y demás contribuciones, a objeto de recaudar fondos para poder hacer frente, en lo posible, a estas actividades. A continuación se enumeran algunas de ellas.

1. *Educación pública*

Los gobiernos de los Estados promueven y fomentan la educación pública de acuerdo con las normas y principios que dicte el Poder Ejecutivo Nacional. En este sentido les corresponde todo lo concerniente a la creación, dotación, administración de institutos educacionales y la supervisión de los mismos. Todos los Estados se ocupan de lo relativo a la creación y mantenimiento de nuevos servicios docentes y recreativos dentro de las escuelas, pero de conformidad con la ley nacional sobre la materia. Entre las demás actividades educativas estatales están la creación, organización, fomento y dotación de bibliotecas públicas y la colaboración para el fomento de bibliotecas de instituciones y sociedades privadas al servicio del público en general; la organización de cursos y otras cátedras especiales para maestros, la planificación y realización de ciclos de conferencias y charlas, proyecciones cinematográficas educativas y la celebración de conciertos, cursos y eventos sobre temas y trabajos culturales.

2. *Construcción de obras públicas*

Los miles de vehículos que transitan en Venezuela se movilizan por el más moderno sistema latinoamericano de vías pavimentadas o asfaltadas y transitables todo el año. En este sentido, a los Estados le corresponde promover la apertura en todas clases de vías de comunicación y la construcción de las obras de utilidad pública, en coordinación con los planes de vialidad y de urbanismo y con los procedimientos técnicos para obras de ingeniería y arquitectura que establezcan los órganos nacionales respectivos. De esta manera, han de someter los proyectos de obras públicas del Estado que así lo requieran, a la aprobación de los organismos técnicos nacionales correspondientes y a la planificación y ejecución de los mismos. También le corresponde a los Estados la apertura, limpieza y conservación de los caminos vecinales y todo lo correspondiente a los edificios y construcciones para los servicios públicos estatales y, en general, todo lo relativo a las construcciones públicas y obras de ingeniería del Estado. Sin embargo, el alto costo de la construcción y reparación de carreteras hace necesaria una coordinación entre los gobiernos municipales, estatales y nacionales. La red vial nacional cubre todos los Estados, pero cada uno de ellos conserva asimismo su competencia en la materia, la cual no ejercen con más frecuencia por razones económicas. En todo caso, a los Estados y municipios corresponde en principio la conservación de calles locales y caminos vecinales.

3. *Asistencia social*

Los Estados tienen como atribución todo lo relativo a la creación, organización, dirección, administración y dotación de los institutos y establecimientos benéfico-asistenciales subvencionados por ellos mismos.

Los Estados son además competentes para la creación, organización, funcionamiento y dotación de cursos de capacitación técnica y administrativa para el personal de esos institutos y establecimientos. Entre las demás actividades asistenciales estatales están la cooperación con los organismos nacionales competentes en la ejecución y divulgación de medidas sanitarias de profilaxis y prevención de enfermedades; así como también el amparo, ayuda y asistencia debidos a poblaciones y personas en caso de calamidades públicas.

4. *Atribuciones policiales*

La Constitución Nacional atribuye a los Estados como competencia la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio que han de ser atribuidas a la competencia municipal. Al Gobernador corresponde ejercer la superior inspección de la Policía del Estado, para la conservación y mantenimiento del orden público. El más evidente ejercicio de esta facultad policial es prestar rápido y eficaz apoyo a la administración de justicia, y dictar oportunamente las órdenes necesarias para la persecución y captura de los delincuentes. Pero los Estados también están facultados para regular y prohibir el juego, las loterías y la venta de bebidas alcohólicas. Además, se utilizan las atribuciones policiales para requerir condiciones de seguridad en empresas industriales. Entre las facultades policiales se incluye, en algunos casos, lo relativo a reses, bestias y otros animales, y la regulación de la prostitución.

B. *Organización del gobierno estatal*

En Venezuela no existen dos Estados que sean iguales entre sí. Algunos, por lo menos, son más densamente poblados o desarrollados que otros; los demás son preferentemente agrarios o ganaderos o ambas cosas a la vez. Algunos de ellos tienen una extensión territorial realmente pequeña, pero otros tienen dimensiones territoriales inmensas, inclusive mayores que las que poseen algunos países del globo terrestre. Cada uno de los Estados tiene problemas sociales, económicos, políticos propios, derivados de los orígenes de su población. Sin embargo, las estructuras gubernamentales no varían, y en muchos aspectos

significativos hay coincidencia, por lo que presentan muchas características comunes a casi todos ellos.

Al igual que el gobierno nacional, el gobierno de los Estados tiene tres poderes, que en realidad son dos, es decir: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; pero todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de este último poder es de la competencia del poder nacional.

No hay excepciones, todos los Estados tienen un solo cuerpo legislativo, es decir, una legislatura unicameral; la cámara se llama Asamblea Legislativa. Los diputados ejercen su cargo durante cinco años y pueden ser reelegidos o no. Gozan de inmunidad en el territorio del Estado respectivo por un tiempo determinado y deben reunir las mismas condiciones que se exigen por la Constitución de la República para ser diputado al Congreso Nacional.

1. *El Poder Legislativo*

Cada Estado es una circunscripción electoral en que los votantes eligen a sus representantes en la Asamblea Legislativa. De acuerdo con una modificación de la Ley Electoral del 31 de marzo de 1964, aprobada por el Congreso Nacional, para integrar las asambleas legislativas se elige un número de diputados que resulta de la aplicación de una escala, con la cual se asegura la proporción en representantes entre los distritos urbanos ordinariamente más poblados y los rurales o distantes que tiene poca densidad poblacional. Tales postulaciones de candidatos se hacen por listas y por circunscripción electoral.

El proceso de formación de las leyes en los Estados es muy parecido al del Congreso de la República, con las diferencias lógicas provenientes de que su órgano legislativo es unicameral. La Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa, los diputados en un número no menor de tres o dos, el Ejecutivo estatal o un número determinado de ciudadanos pueden presentar proyectos de ley, y éstos son pasados a la Comisión respectiva para su estudio e informe a la Asamblea Legislativa. El proyecto de ley que logra pasar de la etapa de comisión es considerado de inmediato en primera discusión. Todo proyecto de ley recibe tres discusiones; no obstante, si es declarado de urgencia podrá ser sancionado en dos discusiones solamente. Una vez aprobada la ley se extiende por duplicado y a los fines de su promulgación, uno de los dos ejemplares será enviado al Gobernador del Estado. Este último la promulgará dentro de los cinco días siguientes al de su recibo, pero en el mismo lapso podrá solicitar a la Asamblea Legislativa que la mo-

difique o le levante la sanción. Si se trata de modificaciones, éstas y los artículos que le son conexos, recibirán dos discusiones. Si lo solicitado es el levantamiento de la sanción, la Asamblea Legislativa decidirá en una sola discusión. Cuando esta última no acepta lo solicitado, el Gobernador promulgará la ley, a menos que se haya invocado su inconstitucionalidad. En este caso, el Gobernador la pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida. Si se declara que no es inconstitucional, el Gobernador la promulgará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

2. *El Poder Ejecutivo*

El jefe máximo de un Estado es el Gobernador, quien es nombrado por el Presidente de la República por un período indeterminado de acuerdo con la confianza que en él tenga el máximo jerarca de la Administración pública nacional.

Las atribuciones de un Gobernador están enumeradas en la Constitución estatal y, en general, son consecuentes con las también consagradas en la Constitución Nacional. El Gobernador tiene iniciativa para presentar proyectos de leyes a la Asamblea Legislativa, y cuando sea necesario, puede convocarla a sesiones extraordinarias. El designa y remueve los funcionarios públicos estatales de alto rango, cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos a otros funcionarios u organismos públicos.

En los Estados, el equivalente del suplente del Presidente de la República, como lo es el Presidente del Congreso, el Vicepresidente del mismo, y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es, por lo general, un Secretario de Gobierno, quien es de libre nombramiento y remoción del Gobernador. El se encarga de la Gobernación en caso de falta temporal del Gobernador del Estado. Si la falta es absoluta lo suple, con el carácter de Encargado del Poder Ejecutivo mientras se procede al nombramiento de un nuevo Gobernador. El Secretario General es el órgano legal y preciso del Gobernador del Estado. Todos los actos de este último deben ser refrendados por él, a excepción del decreto por el cual se le nombra.

El Poder Ejecutivo estatal comprende además a otros funcionarios que no son electos tampoco por elección popular en ningún Estado, como son los Prefectos de los Distritos, los Prefectos de los Municipios, el Cuerpo de Policía Estatal, los Directores de la Secretaría General de Gobierno. En todos los Estados el Gobernador ejerce total control sobre

las actividades de estos funcionarios; pero no así sobre aquellos que pertenecen a otras ramas del Poder Público, ya que no están, por ningún concepto, subordinados al Gobernador. Entre estos últimos y altos funcionarios están:

a. *El Procurador del Estado*

Quien es el órgano del Poder Ejecutivo ante los funcionarios de la administración judicial, con jurisdicción en el territorio del Estado. El y sus suplentes o apoderados cumplen las instrucciones que les transmitan en todo lo que se relaciona con la recta aplicación y cumplimiento de las leyes, especialmente de aquellas en que están interesados el orden público, las buenas costumbres y el bienestar colectivo. El también rinde los informes que le soliciten el Ejecutivo Nacional, el Ejecutivo Estadal y la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada.

b. *El Contralor General del Estado*

Es quien fiscaliza todos los ingresos y egresos del Tesoro del Estado. Es el encargado de la centralización, examen, vigilancia y control previo, perceptivo o de comprobación posterior, de todas las cuentas y operaciones fiscales de bienes estadales. Además, es competencia del Contralor General del Estado, denunciar ante quien corresponda las irregularidades que observe en el manejo de los fondos públicos. A este fin puede personalmente, o por órgano de sus empleados, realizar toda clase de investigaciones en los departamentos u oficinas sujetos a su fiscalización. El Contralor del Estado, es auxiliar de la Asamblea Legislativa en la aprobación o improbación de la Memoria y Cuenta del Gobernador del Estado y del Secretario General de Gobierno; en el examen de las Cuentas de las Dependencias Autónomas del Estado y en el examen de control de cualquier acto de la Administración Pública Estadal y también es auxiliar de la Asamblea Legislativa, a los efectos de controlar el gasto público efectuado por las administraciones municipales respetando la autonomía municipal.

La variedad de servicios públicos de los gobiernos estadales son prestados en forma coordinada con el poder central o de manera directa a través de algunos institutos, direcciones y comisiones, cuyos funcionarios son designados en su totalidad por el Gobernador. Ellos hacen cumplir las leyes en general; además, dirigen las actividades públicas en áreas tales como salud pública, la construcción y conservación de vías y caminos; la educación y la beneficencia pública.

Algunos Estados han consagrado su Ley de Carrera Administrativa parecida a la aprobada por el Congreso Nacional con la finalidad de evitar los vicios del amiguismo, los padrinazgos y la rebatiña en el otorgamiento de cargos públicos estatales, y para garantizar de que los funcionarios del gobierno estatal están bien capacitados para sus trabajos.

3. *El Poder Judicial*

Como está subordinado de manera total al Poder Judicial nacional, la estructura estatal consiste en un grupo de tribunales que, a grandes rasgos, guardan identidad plena con la estructura nacional. Aunque no forma parte del gobierno estatal, consiste en un sistema judicial cuyas actividades fundamentales son: 1) decidir juicios civiles entre litigantes particulares, y 2) conocer de juicios referentes a infracciones del Código Penal. La organización es de forma piramidal y tiene como base los tribunales municipales, de éstos sigue un grupo de tribunales de Distritos, de Primera Instancia y luego los Tribunales Superiores. Todos los Estados tienen tribunales de menores, para ocuparse de los menores de edad que violen las leyes y para protegerlos socialmente. Los Tribunales de familia conocen de juicios originados por desajustes familiares. Los tribunales de menor jerarquía se ocupan de juicios entablados por deudas de poca monta, aunque en algunos casos ocasionan altos gastos a las partes litigantes.

Los tribunales son presididos por jueces que no son funcionarios electivos, ya que es el Consejo de la Judicatura quien los nombra. La designación de todos los jueces es por cinco años. Los juicios son escritos en su mayoría y sin jurados. Según la Constitución Nacional, nadie puede ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente.

El fiscal del Ministerio Público cuando actúa en los procesos penales, es en ellos parte de buena fe. Es decir, no está obligado en todos los casos a formular cargos contra el encausado ni a pedir sistemáticamente su condenación. Por el contrario, si la inculpabilidad del procesado se evidencia de las pruebas promovidas y evacuadas, debe pedir la absolución del mismo, por exigirlo así la justicia penal. Todos los ciudadanos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de su persona. Se fijan normas que aseguran el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. En todo caso, la defensa es un derecho inviolable en cualquier estado y grado del proceso.

III. EL GOBIERNO MUNICIPAL

Venezuela, que en el siglo pasado y parte del actual fue predominantemente rural, es en la actualidad un país altamente urbanizado, y las dos terceras partes de su población viven ahora en las grandes ciudades o en sus zonas marginales. Esta situación explosiva trae como consecuencia peligrosa una alta responsabilidad para los gobiernos municipales en la estructura total del país. En menor escala que en el nivel nacional o estatal, el municipio ha de atender en forma directa los servicios que se deben a sus habitantes, proporcionándoles desde escuelas hasta transporte público.

La magnitud de ciertas ciudades de Venezuela hacen muy compleja la labor de administrarlas bien; con recursos y sin ellos. Varias ciudades de Venezuela, por ejemplo, aunque no tiene más población que la ciudad de Caracas, presentan los mismos problemas. Con frecuencia se dice que, después de la Presidencia de la República, lo más difícil es administrar y solucionar los problemas de Caracas.

Las asambleas legislativas aprueban las leyes orgánicas municipales, que regulan las actividades de los gobiernos y municipios y en las ordenanzas de éstos se desarrollan los objetivos y atribuciones que son competencia del gobierno municipal. En muchos aspectos los municipios actúan con autonomía frente a los Estados. Sin embargo, es esencial la coordinación, tanto con los organismos estatales como con los nacionales, en especial para lograr satisfacer los servicios necesarios a los habitantes de los municipios.

A. *Servicios públicos municipales*

Los gobiernos municipales han sido regulados en la Constitución Nacional para proporcionar un marco seguro y sano en que la gente pueda desarrollar su vida. Pero la tarea es más difícil de lo que parece, ya que la prestación de los servicios públicos municipales, aunque esenciales, debe ser continua; y cuando un municipio está constituido por miles y miles de personas es una empresa gigantesca e intrincada.

1. *Acueductos, cloacas y drenajes*

Todos los municipios se encargan de suministrar directa o indirectamente un completo servicio de agua potable, la cual es llevada con gran fuerza desde las plantas de tratamiento hasta los tanques de toda casa o edificio, cuando no es directamente suministrada hasta las mismas llaves de salida. En algunos casos, la distribución de agua pura

es administrada por una oficina municipal; pero es el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, con adecuado personal técnico especializado, quien tiene bajo su responsabilidad las estaciones de bombeo, el tratamiento de las aguas, el suministro de elementos purificadores y una compleja red de tuberías subterráneas o no para la distribución de tan preciado elemento natural.

Además, todos los municipios se encargan de fijar los lugares destinados para tomas públicas de agua, fuentes públicas, lavaderos y para baños de personas y animales. Por lo común conservan los manantiales de modo que abunden las aguas, velan por su aseo y conveniente uso; no permiten que se cerquen indebidamente, ni que ningún ciudadano ejerza jurisdicción en ellos, con perjuicio de la comunidad, prohíben la tala y quema de los bosques en las cabeceras y márgenes de los ríos y vertientes.

2. *Salubridad e higiene*

Los Concejos Municipales velan por la salubridad pública y disponen lo conveniente para preservar de epidemias o de enfermedades contagiosas a las poblaciones de los municipios. Además, la mayoría de los Concejos Municipales velan también por la higiene pública y privada de conformidad a lo que establezcan las leyes y los reglamentos sanitarios. Entre otras medidas de saneamiento están el aseo urbano y domiciliario, así como también contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental y establecer servicios médico-asistenciales.

3. *Caminos y carreteras*

Una competencia municipal es la de acordar y contratar apertura de caminos en los municipios. Además, velan por sus mejoras y conservación, y por la de caminos y carreteras vecinales.

En este sentido, una dependencia municipal es la encargada de acondicionar, construir y mantener las calles. Es más, en todo núcleo urbano de más de un mil (1.000) habitantes, es obligatoria la prestación de los servicios mínimos en materias como construcción, conservación y reparación de vías urbanas.

4. *Educación*

Los municipios tienen como competencia establecer servicios educacionales y culturales, pero de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre tales

materias. Y en todo núcleo urbano de más de un mil (1.000) habitantes, es obligatoria la prestación de ciertos servicios mínimos, como son la cooperación y asistencia de los servicios educacionales. En este sentido, todo municipio tiene como facultad y deber, crear, dotar y reglamentar escuelas primarias y fomentar escuelas de artes y oficios para ambos sexos. Los municipios más importantes establecen y fomentan bibliotecas públicas.

5. *Policía*

El cuerpo de policía municipal, tiene a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal. De esta manera, mantiene el orden en el municipio, colabora en la prevención de los delitos, aprehende a los delincuentes y en determinadas circunstancias dirige el tránsito. Está organizada en cuarteles, cada uno con un comandante. Todo el perímetro del municipio es vigilado por agentes uniformados o no y a pie o en vehículos.

6. *Bomberos*

Es de la competencia municipal los servicios de prevención y lucha contra incendio en las poblaciones. En este sentido, el municipio para combatir los incendios, sostiene un cuerpo de bomberos que con una preparación adecuada, permanece vigilante todo el tiempo en lugares casi siempre estratégicos. Más importante que combatir los incendios, es evitarlos. Las ordenanzas municipales sobre la materia, regulan cuáles métodos de construcción son más seguros y qué tipos de materiales deben ser usados; de igual manera, obligan a todo constructor o propietario a establecer suficientes salidas de emergencia. Con relativa frecuencia, funcionarios competentes examinan el estado de las instalaciones eléctricas y se mantienen alerta en los casos de imprudencia por mal manejo de materiales combustibles y almacenamiento indebido de materiales explosivos.

7. *Urbanismo*

Casi todas las ciudades y pueblos de Venezuela han crecido sin sujetarse a un plano regulador, es decir, un plan racional para el desarrollo urbano. Los municipios, en número cada vez mayor, reconocen ahora la imprescindible tarea de planificar con el objeto de regular y canalizar el crecimiento urbano. Por eso en la actualidad, es competencia propia del municipio los planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados según las normas y procedimientos técnicos establecidos

por el Poder Nacional. En este sentido, para todo núcleo urbano de más de cinco mil (5.000) habitantes es obligatorio, además, el plano de desarrollo urbano local. Las ordenanzas municipales especifican los tipos de construcción, el uso a que se dedicarán las parcelas y las densidades permitidas en las diversas zonas de las localidades.

8. *Espectáculos públicos y recreación*

Es de la competencia propia del municipio, los espectáculos públicos; organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación. Los municipios tienen igualmente facultad para acondicionar, construir y mantener parques, jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes. En los núcleos de más de cinco mil (5.000) habitantes es obligatorio, además, la prestación de ciertos servicios, como son plazas y parques públicos.

9. *Empresas de servicios públicos*

La electricidad y el gas hoy en día son vitales para la actividad normal de los municipios y sus localidades. Así como también el agua y el transporte colectivo. Algunos municipios prestan los servicios públicos municipales en forma directa; otras veces mediante organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contratos; o a través de organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato y por concesión otorgada en licitación pública.

B. *Organización del gobierno municipal*

Los tipos de gobierno municipales varían un poco de una población a otra del país. Sin embargo, casi todos tienen algún género de Concejo Municipal, elegido por los habitantes y un administrador municipal, que es el órgano ejecutivo de la Administración.

Hay otro tipo general de gobierno municipal: el de la combinación Cabildo-Administrador Metropolitano. Esta es la forma gubernativa de los distritos metropolitanos. Todo esto es una novedad, producto de una legislación nueva; en la actualidad todavía la organización municipal es casi uniforme, cada distrito, constituido por uno o varios municipios, un Concejo Municipal de siete miembros.

El sistema de Concejo Municipal es la forma más tradicional de gobierno municipal que ha habido en Venezuela y, hasta la aprobación de la nueva legislación municipal, era utilizado por todos los distritos venezolanos. Su estructura es distinta a la de los gobiernos nacional y

estadal, con un Presidente y uno o dos Vicepresidentes electivos, fungiendo el primero como representante legal del Concejo y un Concejo Municipal o Cabildo, también electivo, el cual representa a los habitantes locales, que constituye el Poder Legislativo. El Concejo Municipal nombra a los directores o jefes de los distintos departamentos de la Administración Municipal, solicitando ternas al Administrador, al personal de la Secretaría y de la Sindicatura Municipal, así como de los organismos asesores de la Cámara; y nombra a los integrantes de las Juntas Comunales. Los actos que sanciona el Concejo o el Cabildo para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominan ordenanzas. Estos actos reciben por lo menos dos discusiones en cámara plena y en días diferentes, siendo promulgadas por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, y publicados en la *Gaceta Municipal* o *Metropolitana*. Los actos que dicta el Concejo sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares, se denominan acuerdos. Estos actos reciben una sola discusión y son publicados en la *Gaceta Municipal Metropolitana*. Los actos de efectos particulares que dictan el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios, se denominan resoluciones. Los órganos colectivos del régimen municipal sólo pueden deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones de la Cámara quedan sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los concejales presentes, salvo las excepciones previamente establecidas. El Administrador Municipal tiene como deber someter a la consideración del Concejo anualmente el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos, de acuerdo a lo previsto en el ordenamiento jurídico municipal. El Concejo Municipal sanciona las ordenanzas, acuerdos y resoluciones para normar el gobierno y la administración municipales. Las ordenanzas, reglamentos, decretos, resoluciones y acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estadales, metropolitanas y municipales. En todo caso, la organización municipal se rige por la Constitución Nacional, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las normas que en conformidad con las anteriores dicten los Estados. No puede exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales que no hubiesen sido establecidas por el Concejo mediante la promulgación de una ordenanza. El Administrador Municipal ejerce las atribuciones que la Ley Orgánica de Régimen Municipal le confiere en la administración de los bienes y la recaudación, manejo e inversión de los ingresos municipales.

1. *Los distritos metropolitanos*

Son entidades locales de carácter público, formados por la conurbación de dos o más municipios cuyas capitales se han extendido de tal manera que han constituido una unidad urbana, social y económica con más de cien mil almas. La iniciativa para su creación corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Concejos Municipales interesados. La declaratoria de tal creación que reúna los requisitos legales es obligatoria para la Asamblea Legislativa. El Secretario y el Administrador metropolitanos tienen las mismas atribuciones señaladas al Secretario y Administrador municipales y son designados en la misma forma que éstos. El Distrito Metropolitano tiene como ingresos: los que obtenga por derechos y tarifas en los servicios públicos que presta; las rentas y productos de su patrimonio; los provenientes de la enajenación de sus bienes; la cuota parte del Situado determinado por ley, y cualesquiera otros que por ley le correspondan.

2. *Las mancomunidades y otras formas asociativas*

Son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más municipios o distritos metropolitanos, o entre éstos y uno o más municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos. Su creación requiere la aprobación del acuerdo correspondiente por cada una de las entidades concurrentes a su formación. El estatuto correspondiente a la Mancomunidad debe precisar algunos aspectos, como son: el nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la integran; los fines para los cuales se integran; el tiempo de su vigencia; los aportes a que se obligan las entidades que la crean; la integración de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades; y el procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. Las mancomunidades tienen personalidad jurídica propia y no pueden comprometer a los municipios o distritos metropolitanos que las integran, más allá de los límites señalados por el estatuto correspondiente.

Los municipios y distritos metropolitanos pueden igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

La Asamblea Legislativa puede crear los denominados municipios foráneos dentro del territorio municipal, en áreas con centros poblados

rurales de más de mil habitantes. El órgano del municipio foráneo es la Junta Municipal, designada por el correspondiente Concejo Municipal. Está integrado por un Presidente y dos vocales, designados cada año por el Concejo Municipal entre los vecinos del correspondiente Municipio. Los miembros pueden ser elegidos y deben reunir las mismas condiciones exigidas para ser concejal; y pueden ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones. La Junta Municipal designa de fuera de su seno un Secretario de su libre elección y remoción. El Presidente de la Junta ejerce la representación de la misma, que sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios que determinará el Concejo Municipal en la correspondiente ordenanza.

3. *El Secretario Municipal*

Sus deberes son: asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes; refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara; hacer llegar a los concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias; expedir certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, y auxiliar a las comisiones designadas por el Concejo. El Secretario es designado por el Concejo el día de su instalación y dura en su cargo todo el período municipal. Aun cuando puede ser removido por aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones. Para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad y gozar de sus derechos civiles y políticos.

4. *El Administrador Municipal*

En estos últimos tiempos, el acelerado desarrollo y complejidad de los problemas municipales ha exigido una capacidad administrativa que no tienen muchos de los funcionarios municipales electivos. La fórmula en la novísima ley que regula el régimen municipal ha sido depositar casi toda la actividad ejecutiva de la Administración, en un Administrador Municipal, que sea un profesional experto, y en los municipios mucho más poblados, altamente capacitado.

La figura del Administrador Municipal por lo reciente de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no ha sido aplicada a plenitud, pero con posterioridad, con toda seguridad se adoptará en un creciente número de municipios importantes. Según la ley antes mencionada, el órgano ejecutivo de la Administración es el Ad-

ministrador Municipal. Para desempeñar el cargo se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, no tener interés económico directo o indirecto en asuntos relacionados con el municipio. En los municipios con más de cien mil habitantes es obligatorio que posea título de Educación Superior y suficiente experiencia en Administración Pública. En los municipios con población entre cincuenta mil y cien mil habitantes se exige, por lo menos, estudios de administración en institutos oficiales o reconocidos por el Estado y tener suficiente experiencia en Administración Pública o poseer título de Educación Superior. En los municipios con población menor de cincuenta mil habitantes el Presidente del Concejo desempeña las funciones de Administrador Municipal. El Administrador Municipal dirige y supervisa el personal de la Administración Municipal. El Administrador Municipal es designado por la Cámara previo concurso y durará en sus funciones por todo el período municipal, y puede ser reelecto. Su remoción se hace por acuerdo de la mayoría de los miembros del Concejo y por causa grave.

5. *El Síndico Procurador Municipal*

En cada Concejo Municipal hay una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien debe ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar.

La condición de abogado es obligatoria en municipios que tengan más de cincuenta mil habitantes.

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

C. *La participación de la comunidad*

Un aspecto único del régimen municipal, practicado sobre todo en la región capital, área metropolitana de Caracas, es la "asamblea de vecinos". Cada tres meses, por lo menos, el Concejo celebra una sesión en el cual se consideran las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente puede formular preguntas y dar opinión sobre las materias inscritas en el orden del día. La convocatoria de estas sesiones, se extiende hasta las organizaciones gremiales, sociales, culturales y deportivas de la comunidad.

Los habitantes que integran una comunidad de doscientas familias, por lo menos, pueden constituir una "Asociación de Vecinos", la cual tiene personalidad jurídica.

Las asociaciones de vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, pueden presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Tal iniciativa debe ser respaldada por un número no menor de un mil electores.

Los electores vecinos de la comunidad en un número de veinte mil, pueden solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Municipal*.

El Concejo Municipal puede requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en: comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo; comisiones o juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomiendan gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales materias, y cualesquiera otras formas de organización o colaboración vecinal y aparte. En la actualidad, se considera que las asociaciones de vecinos, que han venido creándose frecuentemente desde hace cierto tiempo para acá, es la fórmula más genuina de democracia directa, en la cual el poder municipal no es totalmente delegado, sino ejercido directa y normalmente por los electores municipales.

D. *Organización judicial municipal*

Todo Distrito o Municipio tiene sus respectivos tribunales y las ciudades más importantes poseen juzgados y tribunales unipersonales con distintas competencias jurisdiccionales, a objeto de conocer de hechos en los campos tales como tránsito, menores, familia, pequeños sucesos y otras situaciones semejantes y de menor cuantía. Los jueces son nombrados también, al igual que todos los del país, por un órgano nacional, el Concejo de la Judicatura, y por un período de cinco años.

E. *El régimen político de los distritos*

1. *Organización*

El Distrito es una subdivisión inmediata de un Estado o entidad denominada federativa, el cual agrupa por lo general —es decir, no en

todas las situaciones— dos o más municipios y varios pueblos o case- ríos. La ciudad de Caracas es tan populosa que se encuentra dividida en veinticuatro parroquias, cada una de las cuales es de hecho un mu- nicipio o su equivalente. Por otra parte, el Distrito Sucre del Estado Miranda, situado a ambos lados del río Guaire y al este, más allá de la quebrada de Chacaíto, límite con el Distrito Federal, es una zona ampliamente urbanizada y a la vez suburbio de la ciudad-capital, está gobernada en ciertos aspectos por una administración mancomunada de ambos distritos.

En la mayoría de los distritos hay una ciudad o pueblo designado como capital del Distrito, que es donde funcionan las oficinas de go- bierno y se reúne el Concejo Municipal. En los municipios foráneos, las juntas municipales son elegidas por el Concejo Municipal; en las capitales de distrito, los concejales representan —no siempre— a los diferentes municipios. La Junta Municipal eleva a la consideración del Concejo las aspiraciones de la comunidad que se relacionan con la prio- ridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y ser- vicios locales de su jurisdicción y que se estime y merezca especial aten- ción, *anexando los informes y propuestas correspondientes*.

Al igual que en los gobiernos estatal y municipal, en los munici- pios foráneos hay cierto número de funcionarios designados, quienes dan cumplimiento a los actos emanados de la Junta Municipal, del Concejo Municipal o del Prefecto del Distrito correspondiente. La Ley de Régimen Político y Administrativo del Estado determina sus atri- buciones y obligaciones.

2. *El gobierno de los distritos*

Cada Distrito es gobernado por un funcionario llamado Prefecto, quien es agente inmediato del Gobernador del Estado y de su libre designación y remoción. En cada Municipio foráneo existe un funcio- nario delegado llamado Alcalde, como autoridad ejecutiva del Munici- pio, quien es de libre designación y remoción del Prefecto del Distrito correspondiente. En las poblaciones importantes pero que no son capi- tales o cabezas de municipios, hay un funcionario denominado Comisa- rio, y en los caseríos o núcleos rurales hay un Jefe de caserío, ambos de libre designación y remoción del Alcalde del correspondiente Mu- nicipio, y cumplen y hacen cumplir las órdenes legales que les transmi- tan el Prefecto del Distrito, el Alcalde del Municipio, y el Jefe de la Policía del Estado o del respectivo Distrito. Los prefectos son las prime- ras autoridades civiles y políticas en los distritos donde ejercen sus

cargos. Les están subordinados los demás funcionarios de menor jerarquía en el Distrito, en lo que respecta al orden y tranquilidad públicos, así como en lo relativo a la seguridad de las personas y sus bienes. Los prefectos son órganos del Gobernador y del mismo modo, agente de las municipalidades, para cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, acuerdos y resoluciones y demás disposiciones que aquéllas aprueben de conformidad con la ley.

a. *Los prefectos*

El Prefecto cumple y vela porque se cumplan en su jurisdicción la Constitución Nacional, la del Estado y las leyes, así como los decretos y resoluciones que emanen de las autoridades nacionales, del Ejecutivo del Estado y del Concejo Municipal del Distrito. Nombran y remueven a los funcionarios y empleados dependientes de la Prefectura. Ejercen las funciones policíacas en el Distrito. Dan inmediato aviso al Gobernador del Estado, a la Sanidad Nacional y a los médicos residentes en el Distrito, de cualquier epidemia que se presente en el territorio del Distrito. Cuidan de que los espectáculos públicos no atenten contra la moral y las buenas costumbres, y de que los menores en edad escolar asistan a las escuelas o institutos de enseñanza. Ejercen en el Municipio capital del Distrito, o en los municipios urbanos que unidos forman la capital del Distrito, las funciones de Alcalde Municipal.

b. *Los alcaldes*

Este funcionario cumple y hace cumplir la Constitución y las leyes; las ordenanzas, acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal del Distrito; las disposiciones legales de la Junta Comunal del Municipio y las ordenanzas del Prefecto del Distrito. El Alcalde cuida además de la salubridad, ornato y aseo del Municipio, y nombra los comisarios y jefes de caseríos de su jurisdicción y los juramenta, con la posibilidad de removerlos si lo considera necesario o debido.

Hay otros funcionarios diversos que ayudan a gobernar los asuntos del Distrito. Los comisarios y jefes de caseríos o comunidades cumplen las órdenes que reciben del Alcalde del Municipio; arresta y ordena la detención de los que encuentran *in fraganti* en la comisión de hechos delictuosos; informa al Alcalde sobre los casos de enfermedades contagiosas o sospechosas de ello, y presta apoyo a los funcionarios de educación para que los niños en edad escolar asistan a las escuelas de la localidad. Los comisarios y los jefes de caseríos, son nombrados por los prefectos del Distrito en el Municipio capital del mismo, y en los de-

más municipios, por los alcaldes correspondientes, previa autorización del Prefecto del Distrito. Los comisarios de poblaciones y los jefes de caseríos tienen en su jurisdicción funciones policiales, de conformidad con el Código de Policía del Estado.