

PRIMERA AUTORIDAD CIVIL DEL MUNICIPIO: ¿ALCALDE O PREFECTO?

Marcos Avilio Trejo

Se nos ha solicitado intervenir en esta Jornada sobre un tema por demás interesante en el estudio y análisis del Municipio. Se trata de discernir sobre si la autoridad civil del Municipio es el Alcalde o el Prefecto.

Con mucha frecuencia en la legislación venezolana se señala a la Primera Autoridad Civil, sin expresarse justamente cuál sería el funcionario que ejerce tales funciones, por ejemplo: En la Ley de Partidos Políticos, Reuniones públicas y Manifestaciones, se señala en su artículo 38 que los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones deberán participarlo con veinticuatro horas de anticipación, cuando menos por escrito duplicado, en horas hábiles, a la **Primera autoridad** civil de la jurisdicción con indicación del lugar o itinerario escogido, día, hora y el objeto general que se persigue. En nuestro Código Civil, promulgado el 6 de julio de 1982, se estableció en su artículo 82 que el acto del matrimonio se podrá celebrar por ante varios funcionarios como la **Primera Autoridad Civil del Municipio o Parroquia** y el Artículo 464 señala que dentro de los veinte días siguientes al nacimiento, se deberá hacer la declaración de éste a la **Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio, a quien** se presentará también el recién nacido.

Estos hechos reflejan la confusión que la ciudadanía tiene en relación con el funcionario que ejerce la autoridad civil municipal, confusión que tiende a profundizarse con la promulgación de la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año 1989, al consagrarse la figura del Alcalde y establecer en su artículo 50 que el Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal, entendiéndose que la rama ejecutiva del Gobierno Municipal se ejerce por órgano del Alcalde y la deliberante por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio y ejercer el control sobre la rama ejecutiva. Esta misma disposición señala que la denominación oficial del órgano ejecutivo del Municipio será la Alcaldía.

En los últimos años el país ha sido testigo de un interesante proceso de descentralización política y administrativa. Este hecho ha permitido que las entidades federales de la República hayan acometido el propósito de reformar sus viejas constituciones para adaptarlas a las nuevas realidades y a las nuevas disposiciones legislativas con la elección y remoción de sus Gobernadores de Estado, a las nuevas competencias que le han sido atribuidas, a la descentralización de los servicios públicos o a la posibilidad de intentar su propia descentralización hacia el nivel municipal. Igualmente conocemos de iniciativas estatales que tratan de legislar sobre sus propios regímenes municipales y no hay un criterio uniforme adoptado para el mantenimiento de la institución de los Prefectos o de su eliminación.

La confusión pareciera mayor con la creación de la llamada Justicia de Paz, dado que se le confiere a estos nuevos funcionarios atribuciones de orden conciliatorio en las disputas surgidas entre las personas de su comunidad, pero también se les concede atribuciones de orden contencioso y jurisdiccional que van desde la rectificación de partidas hasta el conocimiento de procesos por las faltas previstas en el Código de Enjuiciamiento Criminal, o los conflictos que pudieran surgir entre vecinos o Juntas de Condominio. Las funciones de orden conciliatorio son las que han venido ejerciendo las Prefecturas municipales o parroquiales, en las que una vez interpuesta la denuncia correspondiente, son citadas las partes, hacen sus respectivas exposiciones, el Prefecto hace sus sugerencias y se firman las famosas cauciones para dirimir sus conflictos o prever situaciones eventuales. So

atribuciones que en forma tradicional han sido consagradas por nuestros vetustos Códigos de Policía pero que han cobrado forma institucional en la población.



A nuestro entender, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz Previó un elemento innovador como es la elección Popular de los Jueces de Paz sin participación de los partidos políticos, pero **sometió su existencia a criterios Políticos** al consagrar que Su financiamiento será con cargo al Presupuesto Municipal controlado por los vecinos que podrían revocar su mandato a través de un referendo, así como ser suspendido por el Concejo Municipal cuando se comprueben faltas a la equidad, irrespeto a los derechos humanos 0 conductas contrarias a la Ley.

El tratar de reformar al Estado sin tener una concepción suficientemente clara del modelo y de los objetivos propuestos, pareciera que a **nivel de Municipio podría generarse una involución histórica**, al tratar de volver a la concentración de poderes en un Solo órgano o en una sola persona. La concentración del poder creó el régimen absolutista contra el cual surgió la Revolución Francesa y permitió la adopción de nuevos criterios para la organización del Estado, especialmente en cuanto a la división tripartita del poder al señalar el poder ejecutivo, legislativo y judicial para el ejercicio de la administración, de la legislación o de la administración de justicia como las grandes funciones del Estado, aun cuando no de forma exclusiva o excluyente.

Analizadas así las circunstancias Políticas venezolanas, el Municipio podría tener un **gobierno absolutista** que le Permitiría asumir las funciones de los Prefectos, de los Alcaldes, de los Concejos Municipales y además la administración de justicia a través de los Jueces de Paz. Ya advertía Montesquieu a finales del Siglo 18 que a mayor poder, mayor abuso de poder. Correspondería entonces a nuestros legisladores Y analistas del Estado, distinguir sobre la conveniencia de fortalecer nuestra institución hasta ese extremo, 0 si por el contrario, adoptamos un moderno criterio para organizar un nuevo régimen municipal partiendo de la estructura del poder y la distribución de las funciones.

Históricamente entendemos que los Alcaldes tienen su origen en vocablos árabes, utilizados especialmente para designar la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo. La larga permanencia de los árabes en España por más de ochocientos años, permitió su adopción y más tarde la evolución, al extremo de tener que solicitar el Rey autorización al Alcalde para ingresar a una ciudad. Por esta razón, observamos cómo a los Alcaldes se les ha conferido funciones para presidir los Ayuntamientos o Cabildos, ejecutar sus Acuerdos, han tenido funciones judiciales, administran los ingresos, promulgan Ordenanzas, ejercen la dirección policial y el mantenimiento del orden público, ejecutan obras de servicio público, mantienen los servicios comunales o imponen multas a los infractores de las leyes municipales al tiempo que han ejercido la representación política de la comunidad y

es el órgano entre el gobierno de este nivel con los gobiernos provinciales o nacionales.

La lucha entre la autonomía de los Municipios (autonomía que muchas veces lindaba con independencia) frente al Poder central, permitió la creación de otros órganos dentro de la misma jurisdicción municipal, pero no en representación del Municipio como comunidad natural, sino más bien como el representante del Poder central ante el Municipio, órganos a los cuales se les fueron confiriendo atribuciones que limitaron la hegemonía de los Alcaldes.

Así surgieron los **Prefectos**, especialmente en los Municipios bajo la jurisdicción del antiguo Imperio Romano y que acogieron después en todas sus partes los franceses. Este hecho es significativo, pues justamente de allí parten las dos concepciones a las que hemos hecho referencia: o existen los Prefectos, como representantes del poder provincial o nacional con específicas atribuciones civiles, administrativas y de policía, o por el contrario, eliminamos las Prefecturas y permitimos que los Alcaldes asuman también tan delicadas funciones.

Las sociedades modernas deben organizarse de tal modo que les permita una efectiva administración, independientemente de la corriente histórica de su preferencia. Se procura efectividad, celeridad, economía, simplicidad de las formas, seguridad de los administrados, honestidad en el manejo de los recursos; la existencia de los órganos de gobierno en el Municipio, sean municipales o no, deben estar enmarcadas además dentro de los grandes principios de la sociedad y del Estado, cuyas estructuras deben procurar el Bien Común, la Justicia, la Paz o la Libertad, dentro de un sistema democrático y eminentemente legítimo.

Todo lo anterior, nos sirve de marco de referencia histórica, doctrinaria y de orden filosófico y político, para arribar a algunas conclusiones fundamentales, como las siguientes:

1- Los Prefectos no son órganos de gobierno Municipal. Son representantes de otros niveles de la administración y del gobierno. Por esta razón, son designados o libremente removidos por el Gobernador del Estado y algunos de sus deberes les son atribuidos por el Poder Nacional a través de Leyes como las analizadas de Partidos Políticos y manifestaciones públicas o del Código Civil, o por leyes estatales como las de Administración Estatal, del Poder Ejecutivo o Constituciones de las entidades federales.

2- Sería inconstitucional asignarle a los Alcaldes atribuciones de los Prefectos a través de Constituciones o Leyes de los estados, cuando expresamente la norma establece en forma taxativa las atribuciones del Alcalde. En este caso estaríamos en presencia de una usurpación de atribuciones de los estados a las competencias del Poder Nacional. Dichos actos serían nulos, de conformidad con lo así previsto en el artículo 119 de la Constitución de la República.

3- Eliminar a los Prefectos, crearía una grave concentración de poder a nivel del Municipio y ello no es beneficioso ni conveniente dentro de una concepción política moderna de la estructura del Estado. Además, el proceso de concentración y de alta densidad de habitantes en las comunidades urbanas, le impediría a los Alcaldes el cumplimiento efectivo de funciones que aquéllos cumplen. Al eliminarse a los Prefectos de Municipio, deberían eliminarse entonces por consecuencia a los Prefectos de Parroquia, impidiendo así la existencia de un funcionario adecuado para el cumplimiento de las actividades registrales de matrimonio, nacimiento y defunción, de preservación del orden público o de ente conciliatorio en las disputas vecinales.

4- Los Prefectos no son autoridades del gobierno municipal, son **simplemente AGENTES** del Gobernador del Estado a los fines de la administración político administrativa de su jurisdicción. Esta concepción es válida dado el hecho cierto de que el Gobernador podría designar otro tipo de funcionario para otro tipo de actividades y en pleno ejercicio de sus funciones. El ejercicio del poder Ejecutivo en la entidad provincial no es excluyente para otros funcionarios por él designados justamente para el cumplimiento de sus atribuciones o deberes, en los diversos municipios o parroquias que conforman la propia entidad.

5- Lo anterior nos permite concluir que los Alcaldes deben mantenerse como el órgano ejecutivo del Gobierno Municipal, con las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero debe mantenerse a los Prefectos para el cumplimiento de la administración político territorial de la entidad, a los fines de ejercer la representación del Gobernador como Jefe del Poder Ejecutivo del Estado y como Agente del Poder Nacional, para el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, ejercer la autoridad de policía, nombrar los Comisarios de las aldeas, informar a la Gobernación sobre la ejecución de las obras en el emprendidas, colaborar con la Justicia de Paz, colaborar con el Gobierno Municipal y cuidar de la ejecución de sus decisiones; representar al Gobernador en actos protocolares y las demás atribuciones que la nueva Ley le señale.

6- En cuanto a la determinación de quién es la primera autoridad civil del Municipio, si es el Alcalde o el Prefecto, no tenemos duda que esa función la ejerce el **Prefecto** del Municipio o de la Parroquia, sin lesionar, competir o usurpar la función del Alcalde. Estamos claros que una cosa es el ejercicio de la función ejecutiva del gobierno municipal y otra es el ser la **autoridad civil en el Municipio**, de los gobiernos nacionales o provinciales para fines determinados expresa mente señalados por la ley.

Considero conveniente señalar por último, que esta oportunidad nos ha permitido expresar una opinión sustentable, en una decisión que el país reclama uniformidad en el concepto y armonía en la posibilidad de crear una nueva República que afronte el reto del siglo venidero.

La existencia de los Prefectos de Municipio o Parroquia, en ningún momento lesiona la autonomía municipal ni disminuye la autoridad del Alcalde. Es otra institución diferente pero necesaria, a los fines de dotar a las comunidades de un órgano administrativo y político que de alguna manera contribuya a que el individuo logre el pleno desarrollo de su personalidad, fin último de la sociedad y del Estado. (Conferencia dictada el día 03 de julio de 1997. CIEPROL - ULA - Mérida).

