



## El Régimen de Gobierno y Administración Municipal

Dr. Allan Brewer Carías

Deseo agradecer al *Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales* (CIEPROL) en la persona de su director, el Dr. Fortunato González, la invitación para participar en estas II Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, dedicadas a discutir el proceso de reforma del régimen municipal venezolano, que es, pienso yo, un tema de primera importancia porque, en mi criterio, el régimen de gobierno y administración municipal, tal como se ha desarrollado después de su reforma en 1.989, ha sido un fracaso;

Sin embargo, no es posible entender qué es lo que ocurrió y qué es lo que está ocurriendo, ni cuáles fueron los motivos de las reformas introducidas en el año 1989, si no situamos el tema desde un punto de vista histórico. Insisto en que es imposible entender las instituciones públicas contemporáneas en ningún campo si no tenemos claridad sobre cuál ha sido su trayectoria histórica y cómo ha sido su origen y evolución. De manera que para entender el sentido de la apreciación general señalada acerca de la situación actual del régimen de gobierno y administración municipal, quisiera hacer una referencia a las diversas etapas que ha atravesado en Venezuela, que por lo demás han sido ignoradas.

### I.- Etapas Históricas del Régimen Municipal Venezolano

En materia de gobierno y administración municipal pueden distinguirse tres grandes períodos en nuestra historia política:

Por una parte, un largo período que de unos 150 años aproximadamente, que va del año 1.811 hasta 1.961 y que podemos determinar como **período republicano**. Durante este período el régimen de gobierno y administración municipal en el país estuvo basado en la separación orgánica de los poderes públicos. A ese siguió el **período democrático constitucional**, que se extiende desde 1961 hasta 1989 y tiene por característica destacada haber modificado radicalmente, desde el punto de vista fáctico, el régimen de gobierno y administración municipal anterior, basado en la separación orgánica de poderes. El nuevo régimen pasó a ser en los hechos un régimen de gobierno y administración *colegiado* de carácter municipal. A partir del año 1989 se ha intentado retomar el sistema de separación orgánica de poderes, que realmente no se ha logrado consolidar en Venezuela.

## **I. 1 El Régimen Municipal Durante el Período Republicano.**

Al inicio del **período republicano** del país el régimen municipal tuvo carácter provincial, establecido por las Asambleas Legislativas de los estados que integraban la República; no hubo nunca una ley de carácter nacional ni normas en nuestra Constitución que regularan la vida municipal. Muy poca gente conoce las Constituciones Provinciales del inicio de nuestro período republicano, pero allí donde empezó a configurarse el régimen municipal venezolano.

Durante toda nuestra historia colonial no hubo nada parecido a la separación de poderes estatales. El criterio de la separación de poderes del Estado se incorporó sólo en la Constitución republicana de 1811, en la que por primera vez se recogieron todos los principios del constitucionalismo que se han establecido en los Estados Unidos después de la Revolución Norteamericana, heredera del ideario de la Revolución Francesa. De manera que puede decirse que el principio de la separación de los poderes de Estado, que es propio del constitucionalismo moderno como resultado de esas dos grandes revoluciones, se consagró en nuestro país después de haberse instaurado en Francia y los Estados Unidos. En definitiva, la nuestra fue la tercera Constitución moderna en la historia del mundo. Este sistema de separación orgánica de los poderes del Estado también fue establecido en las constituciones provinciales de la naciente República.

Sin embargo, nada decía la Constitución del año 1811 respecto al régimen de gobierno y administración municipal porque no era de competencia del gobierno federal de la República; por el contrario, se trataba de un tema que debía ser resuelto en el nivel provincial de gobierno. De manera que fueron provincias las que establecieron los principios del régimen de gobierno y administración municipal en Venezuela.

En las Constituciones provinciales dictadas a inicios del período republicano de Venezuela, particularmente en las de Mérida, Trujillo, Caracas y Barcelona, se expresó nuevamente el principio de la separación de poderes entre los órganos colegiados municipales los Consejos o Cabildos, con funciones legislativas y deliberantes y el Jefe Municipal o jefe político del cantón, quien desempeñaba la autoridad ejecutiva.

Esos criterios sobre el poder municipal, que eran provinciales, se consolidaron en nuestra evolución constitucional mediante una ley de carácter nacional, la primera Ley Nacional de régimen municipal, después de la cual no tuvimos otra sino hasta el año 1978. Sin embargo, esa primera ley relativa al régimen municipal la ignoramos totalmente en Venezuela porque fue una ley establecida por el Congreso de Colombia. Fue durante el período comprendido entre los años 1822 y 1828 cuando se establecieron las bases institucionales de la República, en la cual las provincias venezolanas formaban parte de varios Departamentos de la Gran Colombia. Como las provincias venezolanas se separaron en 1830, a veces pensamos que nuestras instituciones de gobierno empezaron a partir de ese año, pero resulta que todas tuvieron sus orígenes en la legislación que llevó a cabo el Congreso de Colombia desde 1822 hasta 1828.

En esa legislación estuvo la base del régimen municipal de Venezuela. En ella se establecieron los fundamentos necesarios para la consolidación de un Estado centralista, En el Congreso colombiano se estableció una organización territorial jerárquica de las autoridades ejecutivas, en donde el Presidente de la República era sucedido por los Gobernadores de Departamento, éstos por los Intendentes de Provincia y, finalmente, en el menor nivel jerárquico de gobierno, los Jefes Municipales.

En la legislación realizada por los congresantes colombianos de ese entonces también se estableció por primera vez el principio según el cual los funcionarios ejecutivos de nivel inferior eran agentes de los del nivel jerárquico superior inmediato, de manera que por primera vez se estableció que, el Gobernador de Provincia era un agente del Presidente la República, a la vez que los Intendentes de los Departamentos eran agentes de los Gobernadores. Por lo tanto, ese principio jerárquico, y la vinculación subordinada de unos funcionarios ejecutivos a otros, es un principio que proviene desde 1.822; no es invento de nuestra República contemporánea, sino que nos viene desde el inicio. En esa jerarquía los Jefes Municipales eran agentes de los Gobernadores de Provincia.

Con base en estos principios, a partir de 1.830 se siguió desarrollando el régimen municipal, no ya en el ámbito de las leyes nacionales sino en el de las leyes de los estados integrantes de la República venezolana. En todo caso, el esquema municipal que provino de la legislación colombiana fue el que se desarrolló en Venezuela a partir de 1.830. Este siguió siendo el modelo empleado cuando se consolidó la Federación en 1.864 y desaparecieron las diputaciones provinciales, las cuales fueron sustituidas por las Asambleas Legislativas; sin embargo, el régimen municipal se mantuvo como objeto de la legislación propia en los estados.

Posteriormente, la Constitución del año 1911 consagró por primera vez la autonomía municipal al inicio del régimen de Cipriano Castro y la Constitución de 1925 consagró las competencias municipales como competencias establecidas en la Carta Magna de la República, las cuales siempre habían sido reguladas por las leyes de los estados. En la Constitución Nacional de 1925 también se introdujeron algunos cambios en la terminología empleada para designar cargos del gobierno municipal. Al jefe político municipal también llamado jefe de cantón o jefe municipal, como se le llamó siempre durante el siglo pasado se le cambió la denominación por la de prefecto. Bajo el criterio de la separación orgánica de los poderes públicos, en la Constitución de 1925 el prefecto pasó a ser la autoridad ejecutiva municipal en sustitución del antiguo Jefe político del municipio.

A partir del texto constitucional de 1925 se consideró al Concejo Municipal como órgano colegiado deliberante, de carácter legislativo; el prefecto, por su parte, fue considerado como órgano ejecutivo municipal, quien además era autoridad de policía y agente de los gobernadores de estado. Por tales motivos, el prefecto era la primera autoridad civil del municipio. Esta situación quedó reflejada en el Código Civil venezolano, en el que se considera que la primera autoridad civil del municipio es el prefecto y no otra figura distinta. Ese es el régimen que nosotros recibimos cuando se reinició el sistema democrático en 1958 y se dictó la Constitución Nacional de 1961.

Por supuesto, antes de 1958 los gobernantes locales, los prefectos, eran designados por los gobernadores de estado y los miembros de los concejos municipales eran, en general, los miembros más connotados de cada localidad, designados normalmente a dedo. No obstante, a pesar de esta orientación centralista del gobierno local, los concejos municipales estaban integrados por diversos grupos de intereses de cada comunidad, de manera que en las pequeñas poblaciones el boticario, el dueño de la bodega y el médico rural, eran normalmente los concejales. El concejo era un órgano deliberante y de control; no era un órgano de administración y, por lo tanto, ni siquiera tenía que reunirse frecuentemente. Este modelo de gobierno municipal, por lo demás, existía en casi todas las partes del mundo.

## **1. 2 El Régimen Municipal Durante el Período Democrático Constitucional**

Al dictarse la Constitución Nacional de 1961 e iniciarse el **período democrático constitucional**, comenzaron a cambiar las cosas. Esta Constitución, que en realidad es la Constitución de 1947 después de haberle introducido algunas modificaciones de escasa importancia, estableció un sistema de distribución vertical del poder entre el ámbito nacional, el estatal y el municipal, como ya se había establecido en la Constitución de 1925. En la Carta Magna de 1961, sin embargo, nada se dijo respecto al modelo de gobierno municipal. Aun cuando en el nivel nacional y en el regional se especificaron los órganos que debían ejercer los poderes ejecutivo y legislativo, en cuanto al municipio no existe en el texto constitucional vigente ni una palabra sobre cuál debe ser su régimen de organización. La Constitución dejó a la ley nacional la potestad de regular esta materia.

Esa ley no se dictó sino hasta el año 1978. Sin embargo, aún así continuaron vigentes las leyes emitidas por las Asambleas Legislativas que regulaban la organización del poder municipal, en las cuales se establecía la separación orgánica de poderes entre los concejos municipales y los prefectos de acuerdo con el modelo anterior que había sido sancionado en la Constitución de 1925.

A pesar de que el texto constitucional de 1961 mantuvo los prefectos como autoridades ejecutivas municipales, debe decirse que también formuló un principio democrático fundamental de acuerdo con el cual las autoridades municipales debían ser funcionarios electos por voluntad popular. De manera que el constituyente de 1961 no concebía que hubiese funcionarios municipales no elegidos democráticamente. Lamentablemente, ese principio constitucional no se llevó a la práctica sino hasta que fue sancionada la Ley correspondiente a la elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989.

La demora en instrumentar la elección popular de alcaldes, tal como lo pauta la Constitución vigente, condujo a un proceso de desmunicipalización de la figura del prefecto, que de ser una autoridad ejecutiva del municipio terminó convirtiéndose en un funcionario estatal con funciones subordinadas como agente de los gobernadores de estado. Dado que a los gobernadores se les había atribuido funciones de resguardo policial, los prefectos se convirtieron en agentes de control político y policial dependientes de los mandatarios regionales.

De manera entonces que, paralelamente al proceso de desmunicipalización de la figura del prefecto, los concejos municipales, como únicas autoridades locales electas, pasaron a convertirse progresivamente en órganos que asumieron todas las funciones administrativas de gobierno, además de sus propias funciones deliberantes, legislativas y contraloras. Así comenzó a consolidarse un esquema de administración colegiada de los municipios cuyo efecto más importante fue el apoderamiento de los órganos de gobierno local por los partidos políticos. De esta forma se gestó un régimen de administración, y gobierno local en el que no existía autoridad ejecutiva, por cuanto los presidentes de los concejos municipales sólo ejercían la jefatura de un órgano deliberante y recontrol, al tiempo que la figura del prefecto perdió su condición de autoridad ejecutiva para formarse en un agente subordinado a las gobernaciones de los estados.

Ese esquema de gobierno local se desarrolló durante el período que va desde el año 1961 hasta el momento en que se dictó la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 1978, de la cual puede decirse que no significó ningún avance respecto a lo que había sido pautado en la Constitución de 1961. En la ley municipal de 1978 no se actualizó el régimen municipal de la Constitución; lo que se hizo fue consolidar a nivel nacional el régimen que había sido sancionado en las

leyes de los estados por las Asambleas Legislativas, régimen que por los demás, era anterior a la Constitución Nacional de 1961.

De manera que la ley municipal de 1978 representó un desfase de gran importancia respecto a los principios estatuidos en la Constitución vigente, por cuanto no llegó a actualizar al municipio como autoridad política primaria y autónoma a nivel local. Lo único que se hizo fue resumir en una ley nacional de carácter centralista lo que decían las leyes de los estados en materia municipal

La situación así creada, cuyos rasgos, fundamentales fueron la desmunicipalización la figura del prefecto y el apoderamiento de los concejos municipales por los partidos políticos, condujo a la degradación progresiva de la administración municipal. Las instituciones municipales se convirtieron, sin la menor duda, en un coto de los partidos políticos, en un instrumento de financiar del activismo político. Por eso, cuando se discute sobre una ley de financiamiento a partidos políticos y se le asignan grandes cantidades a través del Consejo Supremo Electoral en la Ley Orgánica del Sufragio, existe la tendencia a olvidar los innumerables mecanismos indirectos de financiamiento que han empleado durante décadas los partidos políticos. Entre esos mecanismos uno de los más destacados fue precisamente el apoderamiento de los órganos del gobierno municipal, lo que dio por resultado que los asuntos locales quedaran al margen de los intereses de las comunidades porque el interés fundamental era servir partido de turno y eso lo supimos desde siempre.

El número de concejales electos se utilizaba normalmente para calcular el porcentaje del presupuesto para el pago de la persona que los partidos políticos manejaban. Así tratara solamente de un concejal por partido político, eso representaba una alícuota de los partidos empleaban para pagar sus activistas locales. Sólo marginalmente se hacen cosas en interés de la comunidad. La administración municipal llegó durante ese período a su más increíble estado de degradación y muchos intentos se hicieron para buscar una solución, entre ellos la creación de la figura del administrador municipal, que se ideó como un mecanismo para asegurar un régimen de administración que no fuera el absurdo régimen colegiado instituido por las leyes de los estados, puesto que en ninguna parte del mundo ni en ninguna organización, puede pretenderse que un órgano colegiado sea el que administre y gobierne una institución pública.

Esa crisis del municipalismo, que se acentuó durante todo este período, alcanzó su peor nivel justamente en la década de 1980, al punto que en el año 1984 ya se había planteado la reforma del régimen municipal. Ese año la fracción parlamentaria del partido COPEI presentó al Congreso de la República un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal por iniciativa del Dr. Orlando Contreras Pulido, que sería a la postre el proyecto que fue aprobado por ambas Cámaras del Congreso en 1989 con algunas modificaciones.

Uno de los principios fundamentales de la reforma de 1989 fue la vuelta a la separación orgánica de poderes, es decir, la vuelta al principio según el cual el gobierno y la administración municipal debe fundamentarse en una autoridad ejecutiva para la conducción de las políticas públicas y una autoridad colegiada para asumir los asuntos legislativos, deliberantes y de control, estrictamente separadas.

Luego de haberse desmunicipalizado la figura del prefecto, necesariamente debía inventarse la autoridad ejecutiva municipal, que es la función asumida en la actualidad por los alcaldes. Esta figura, no obstante, es un invento reciente porque en el país nunca hubo alcaldes como autoridad ejecutiva local. Tal función era asumida en Venezuela por los prefectos.

Se estableció la figura del Alcalde debido al desastre del régimen colegiado de administración municipal, que había dado muestras suficientes de su ineficiencia. En consecuencia, se recurrió a la separación de poderes que se plasma en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Muy pronto se hizo evidente que no bastaba una reforma que estableciese la separación orgánica de poderes. Era necesario, al mismo tiempo, cambiar la orientación fundamental que hasta ese momento había primado en nuestro régimen municipal y, por lo tanto, debía cambiarse el sistema de manejo de la vida local por los partidos políticos. Sin eso la reforma no podía funcionar; y como eso no cambió, lo que se hizo fue complicar aún más las cosas. Todos los intentos de reforma para establecer un sistema distinto de elección de concejales fracasaron.

## **II. Los Grandes Objetivos de la Reforma del Régimen Municipal Venezolano**

Lo que se busca con la reforma del régimen municipal es replantear la concepción que se tiene en la actualidad acerca de los concejos municipales, de esos consejos todopoderosos, que al mismo tiempo ejercen funciones administrativas, de gobierno, legislativas, deliberantes y de control. La reforma busca volver al esquema anterior, a los cambios introducidos a la Ley en 1989, en la que los concejos municipales eran solamente órganos deliberantes y de control integrados por personas que no vivían del régimen municipal. La idea es que los cargos de concejales no tienen por qué ser a tiempo completo. Dada la naturaleza deliberante y de control de las funciones de un concejal, su dedicación bien puede ser a tiempo parcial. Incluso por este motivo se estableció en la Ley Orgánica de Régimen Municipal que los concejales pueden ejercer otro cargo público o privado, porque la actividad de los concejales es ocasional.

En consecuencia, uno de los propósitos perseguidos con la reforma del régimen municipal venezolano es que los concejos municipales lleguen a estar integrados por las personalidades más destacadas de cada localidad. Al eliminarse del texto de la ley municipal en 1989 el principio según el cual los concejales ejercían cargos ad-honorem, para ser sustituido por el cobro de dietas correspondientes a sus sesiones de trabajo mensual, se colocaron las bases para que los concejos municipales se convirtieran en objetos de "botín" para los partidos políticos, quienes aspiran a Colocar en esos cargos a cualquiera de sus militantes sin atender cuidadosamente a la calidad de quienes van a integrar las cámaras municipales.

Por otra parte, la reforma también persigue que los concejos municipales desistan de su pretensión de ser órganos de gobierno y administración municipal al mismo tiempo que órganos deliberantes y de control. De hecho, y ese es uno de los grandes problemas que tiene el régimen local venezolano, son numerosos los concejos municipales que han montado su propio aparato administrativo y de gobierno, paralelo a las funciones que son exclusivas de los alcaldes, con lo cual se ha duplicado la administración; y no sólo porque los concejales se desempeñan a tiempo completo y devengan ingresos muy abultados, sino porque esa práctica de duplicación de las labores de gobierno y administración representa un despilfarro de recursos económicos útiles para atender necesidades reales de las comunidades, al mismo tiempo que se crean las condiciones para que los presupuestos manejados por los concejos sean mayores o iguales que los de la alcaldía.

El alcalde no ha llegado a consolidarse como la primera autoridad civil de los municipios. En primer lugar porque tiene una administración paralela en el concejo. En segundo lugar porque tiene al frente un prefecto que sigue siendo agente del gobernador aunque sigue siendo autoridad civil de los municipios. Lo ideal es que los alcaldes sean agentes directos de los gobernadores de estado, al igual que éstos son agentes directos del Presidente de la República, y se elimine la figura del prefecto como autoridad municipal.

La reforma del régimen municipal venezolano busca reforzar la figura del alcalde y por eso se formuló la propuesta de que el alcalde presidiera la cámara municipal, que finalmente fue introducida en la reforma anterior realizada en 1989. El objetivo de eliminar la figura del Presidente del Concejo Municipal para que este cargo lo ejerciera el alcalde con derecho a voz pero no a voto tenía por objeto buscar un mecanismo para que la autoridad ejecutiva tuviese injerencia en el órgano colegiado deliberante y de control, a los fines de evitar justamente el desarrollo de una administración paralela. Sin embargo, de nuevo se quiere imponer la figura de Presidente del Concejo, pero no creo que con eso se solucione nada, pues su efecto será consolidar definitivamente la administración y el gobierno paralelo en el municipio.

El mayor problema de toda la compleja realidad política local del país es que hemos establecido un régimen chantajista de gobierno y administración municipal. El desarrollo de la administración municipal paralela ha sido producto de una tendencia progresiva de los concejos para cercenarle poderes al alcalde. En cualquier municipio se encuentran ordenanzas que establecen a favor de las cámaras municipales competencias y poderes que son de carácter ejecutivo, propias del alcalde y, sin embargo, los concejales pretenden asumirlas. Y los alcaldes no dicen nada porque temen el chantaje de la improbación de la Memoria y Cuenta anual, Ese régimen de chantaje ha hecho que se consolide la administración municipal paralela.

Pero si es grave que los concejales hayan montado sus parapetos, sus comisiones administrativas y de gobierno en una forma ilegal, más grave aún es que un Alcalde no se atreva a impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las ilegales e inconstitucionales ordenanzas que dictan los Concejales, violando el principio de la separación orgánica de poderes, por temor el chantaje que representa la amenaza de improbación de la Memoria y Cuenta. Este chantaje de las cámaras municipales ha degradado la función del alcalde. En muchos casos, cuando los alcaldes sienten la presión de las cámaras municipales no asumen sus responsabilidades, no toman las decisiones que deben tomar, y eso paraliza la administración municipal.

Con todo el respeto a mis amigos de la Subcomisión de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de la Cámara Diputados del Congreso Nacional, absolutamente nada vamos a lograr con la modificación de la ley si no se solucionan los problemas de fondo que la aquejan, derivados la concepción básica que se tiene acerca de la integración de las cámaras municipales y del sistema de elección de los concejales. El problema no es la ley, igual que el problema central del sistema político venezolano no la Constitución. El problema es de funcionamiento del sistema político por cuanto no hay voluntad para cambiar las cosas. Con las modificaciones de la ley la situación actual del régimen municipal va a seguir exactamente igual, si los consejos pretenden seguir asumiendo funciones de gobierno y administración que no les corresponden y su función de los concejales se sigue entendiendo como una forma de resolverle problemas económicos a un grupo de militantes de partidos políticos locales o de los grupos electores que hayan surgido en una localidad.

Si esta situación sigue así, ninguna reforma de la ley va a producir un resultado favorable. En mi criterio, pienso que debe mantenerse el régimen de separación orgánica de poderes. La gran reforma tiene ser, y lo digo con toda propiedad, establecer realmente un concejo municipal "pintado la pared". Y uso la expresión criolla, es decir que no gobierne, ni administre, ni tenga forma de injerencia en la administración y el gobierno municipal. Por el contrario, deben reforzarse los poderes ejecutivos del alcalde y que el concejo municipal sea sólo un órgano deliberante ad-honorem, de manera q el desempeño del cargo de concejal no sea

atractivo para el financiamiento del activismo político local, sino que sirva más bien para atender los intereses de la comunidad, Este es el desiderátum que en definitiva tenemos que buscar y eso no se logra con reformas parciales de la ley municipal.