

P O N E N C I A . -

LAS RELACIONES HUMANAS ENTRE EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CIUDADANIA. -

Por el Doctor

Virgilio Tosta

Profesor de Sociología en la Facultad de Derecho
de la Universidad Central de Venezuela.-

Caracas, 24 de noviembre de 1.954.-

LAS RELACIONES HUMANAS ENTRE EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CIUDADANIA

INTROITO.-

Aunque no es este tema relacionado con el Poder Municipal uno de los pocos asuntos con que nos hemos ocupado en nuestra breve labor intelectual, vamos, sin embargo, a pergeñar algunas cortas páginas, con las cuales nos complace contribuir al aporte de la Universidad Central de Venezuela en el próximo Congreso sobre "ORGANIZACION INTERAMERICANA DE COOPERACION MUNICIPAL", que habrá de reunirse del 2 al 7 de diciembre del presente año, en la ciudad de San Juan, Puerto Rico.

En el desarrollo de este trabajo, tomaremos en cuenta, para su estudio, los siguientes aspectos:

- I.- DIFERENCIACION DE LAS FUNCIONES PUBLICAS.
- II.- CONCEPTOS SOBRE EL MUNICIPIO Y EL PODER MUNICIPAL.
- III.- ORIGEN DEL PODER MUNICIPAL AMERICANO, Y SUS RELACIONES CON LA COMUNIDAD.
- IV.- ORGANIZACION DEL PODER MUNICIPAL DURANTE LA REPUBLICA HASTA NUESTROS DIAS, Y SUS RELACIONES CON LA COMUNIDAD.
- V.- ALGUNAS INCONGRUENCIAS DE NUESTRA ORGANIZACION MUNICIPAL.
- VI.- POSIBLES REFORMAS.

I.- DIFERENCIACION DE LAS FUNCIONES PUBLICAS.-

El enfoque relativo a la diferenciación de las funciones públicas puede hacerse desde diversos ángulos. Puede analizarse desde un punto de vista de conveniencia política, para asegurar una mejor y más eficaz actuación del Estado. Puede verse también desde una posición sociológica, para ser estudiado como una realidad determinada por causas meramente sociales.

Las ventajas ofrecidas por la diferenciación de las funciones públicas, conocida también con el nombre de SEPARACION o DIVISION DE PODERES, son reconocidas por todos los autores y proclamadas desde muy lejanos tiempos.

La separación de los poderes significa una garantía para la libertad y la

seguridad de los individuos. La separación de los poderes implica mayor rendimiento y eficacia en las gestiones a cargo del Estado. En los pueblos donde los poderes han permanecido confundidos e indiferenciados, la libertad ha estado menguada o inexistente.

La teoría de una absoluta separación de poderes no es nada nueva. Muchos siglos antes de que Locke y Montesquieu formularan sus tesis, en la Grecia antigua, Aristóteles había escrito: "existen en todo estado, forzosamente, tres poderes que un legislador sabio debe tratar de armonizar entre sí y con la especie de gobierno. De la buena combinación de estos poderes depende la menor o mayor bondad de los gobiernos, y hasta puede decirse que los Estados no se diferencian sino en esta organización. Estos poderes son: el deliberante, el ejecutivo y el judicial, considerado el segundo en las atribuciones y en la elección de los magistrados". (1)

Pero la existencia de varios poderes con jurisdicciones distintas es un fenómeno que implica cierto progreso en las sociedades. El sociólogo reconoce que en los más remotos grupos humanos las actividades y funciones eran totalmente indiferenciadas. No había especialización de funciones. Todos los individuos ejecutaban indistintamente las funciones conocidas. Cuando las sociedades comienzan a erigirse en Estados, esto es, cuando grupos humanos recogen un territorio para vivir y dedicarse a ciertas actividades más o menos definidas, y surgen además, usos y costumbres para regular la conducta de los hombres entre sí y en relación con los jefes, nos encontramos con que el gobierno reposa en las manos de un solo elemento. Así pues, "en el gobierno primitivo, todos los poderes están unidos en un solo individuo". Poco a poco, "la voluntad del jefe despótico" va modificándose por influencias tanto individuales ejercidas por quienes le rodean como por imperativos netamente sociales: aumento demográfico, progreso cultural, incremento de las actividades, etc.

La aparición del poder municipal representa un grado de avance de las sociedades humanas y un signo positivo en el proceso de la diferenciación de las funciones públicas. En Roma encontramos la presencia de este poder encarnada en la magistratura denominada Edilidad, cuyos miembros -ediles- "vigilaban el

aseo y ornato de las calles, cuidaban de los monumentos y de todos los servicios públicos; eran también los organizadores de los juegos, a los que contribuían con su dinero; la tarea más importante que les estaba encomendada era el abastecimiento de la ciudad; porque el Estado se encargaba de llevar a Roma el trigo necesario y venderlo a muy bajo precio".

II.- CONCEPTOS SOBRE EL MUNICIPIO Y EL PODER MUNICIPAL.-

Se ha definido al municipio diciendo que "es el conjunto de los ciudadanos que habitan las comunas o parroquias de una ciudad, en lo que se refiere a sus relaciones e intereses. También se ha dicho que el Municipio es la comunidad formada por los ciudadanos residentes en las parroquias que forman una ciudad.

Como se aprecia, la existencia del municipio o de la comunidad supone la presencia de un conglomerado humano que tiene el interés fundamental "de defender, vigilar, cuidar los bienes materiales que son útiles a toda comunidad! Tal interés básico apareja la necesidad ineludible de una administración o gobierno de esos bienes en beneficio del conglomerado. Así surge el poder municipal, esto es, el sistema "encargado de la administración y régimen económico" de los bienes pertenecientes al municipio: ejidos, mercados, mataderos, cementerios, etc.

El municipio no siempre ha tenido la forma que hoy presenta ni desempeñado el papel que hoy cumple. En todos los lugares donde apareció la ciudad, primer grupo humano organizado, ello trajo consigo el establecimiento de una asamblea de todos los vecinos para resolver problemas interesantes para la colectividad. El municipio nace en el momento en que el desarrollo de la comunidad va a erigir un órgano permanente.

El municipio en el sentido moderno tiene su embrión no propiamente en la antigüedad grecoromana, sino en la edad media, en los burgos que se enfrentan al feudalismo, en las ciudades que tendían a convertir al hombre en elemento creador de la riqueza por el trabajo y el cambio; contra el feudalismo que sometía al hombre a la tierra. En esta forma, el municipio viene a ser un órgano representativo que defiende al burgo ante el señor feudal.

III.- ORIGEN DEL PODER MUNICIPAL AMERICANO, Y SUS RELACIONES CON LA COMUNIDAD.-

El municipio americano es de origen español, y fue traído por los conquistadores. "... los municipios de la América de habla hispana son legítimos trasplantes jurídico-sociales de la madre patria, en su concepto, contenido, organización y funcionamiento". (Manuel Carrera Stampa. "Las Actas Municipales Fuente de la Historia de México").

Nuestro historiador José Gil Fortoul arguye: "Desde los primeros años de la conquista, los españoles imitan en América la organización gubernativa de la Península". Este mismo autor asevera: "El ayuntamiento es órgano de la autonomía municipal". Los españoles traen a las colonias sus instituciones y sus prácticas políticas. "En las ciudades, villas y lugares de españoles que se iban fundando y poblando con suficiente número de vecinos -se ordenó- se fuesen introduciendo y disponiendo al mismo paso el gobierno político, prudente, y competente que en ellos se requería, y se creasen Cabildos, Regidores, y los demás Oficiales necesarios en tales Repúblicas o poblaciones, los cuales todos los años sacasen, y eligiesen de entre los mismo vecinos, y ciudadanos sus jueces y alcaldes ordinarios, que dentro de sus términos, y territorios tuviesen y ejerciesen la jurisdicción civil y criminal ordinaria, no de otra suerte, que si por el mismo Rey hubieran sido nombrados, que es el que dió a los Cabildos el derecho de estas elecciones, y al modo, y forma en que se solía hacer y practicar en los Reynos de España, antes de que se introduce el uso de los corregidores". (Juan de Solórzaso y Pereyra. "Política Indiana". Cita del Dr. Martín Pérez Matos". Cabildos Coloniales", Caracas, 1.935).

El municipio cumplía en España una importante función social. Fue un notable factor de la reconquista frente al poder extranjero. Terminada la reconquista, los municipios, que se habían fortalecido, van a sufrir una mengua, hasta que Carlos V los somete totalmente.

Por tanto, puede decirse que el municipio que viene a América se encuentra en una fase decadente. Pero el trasplante volvió a insuflarle vigor. En América es el órgano representativo de los fundadores de las ciudades americanas. "Des-

de los primeros tiempos se dió a los Cabildos la más amplia libertad". Y en Venezuela particularmente, los Ayuntamientos "alcanzaron mayores atribuciones, o más extensas que las que habían tenido en España". Fué tal la trascendencia que lograron y las prerrogativas de que gozaron, que más de una vez se enfrentaron a las autoridades peninsulares, inclusive, a los gobernadores, en defensa de sus fueros. De esta manera, queda establecido que la institución de los ayuntamientos, de origen español, se convirtió en estos países en una fuerza genuinamente americana, defensora de los intereses coloniales, hasta el punto de haber contribuido según opinión de algunos sociólogos- a la formación de un patriotismo americano que con el tiempo va a culminar con la emancipación de estos pueblos y la eliminación del dominio peninsular.

IV.- ORGANIZACION DEL PODER MUNICIPAL DURANTE LA REPUBLICA, HASTA NUESTROS DIAS, Y SUS RELACIONES CON LA CIUDADANIA.-

Hemos visto cuán importante fue la función cumplida por el Cabildo colonial, y cuán amplia fue la órbita de sus atribuciones y preeminencias. No ocurre lo mismo después de lograda la Independencia. En Venezuela, se inicia con la Constitución de 1.830 una condición precaria para el municipio, situación que dura sin cambio alguno hasta 1.858.

El artículo 6 de la Constitución de 1.857 -de escasa vigencia- establecía: "El Poder Público se divide para su administración, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Administrativo. Cada uno de estos poderes ejercerá las atribuciones que le señalan la Constitución y las Leyes, sin excederse de sus límites". El territorio venezolano estaba dividido políticamente en Provincias, Cantones y Parroquias. El poder municipal estaba ejercido por Concejos Municipales en las cabeceras de los Cantones y "demás funcionarios y corporaciones cantonales y parroquiales que designe la Ley".

El régimen municipal estaba a cargo de esos funcionarios y corporaciones, y se limitaba al gobierno de los Cantones y Parroquias en lo económico y administrativo de las localidades.

Entre otras, eran atribuciones de los Concejos Municipales: 1º "fijar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos ordinarios y extraordinarios que de-

mande el servicio municipal del Cantón respectivo". 2° "formar los reglamentos que eran necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural según lo disponga la Ley, y velar sobre su ejecución". 3° "establecer impuestos municipales en sus respectivos Cantones, para proveer a sus gastos, y arreglar el sistema de su recaudación e inversión", etc.

La Constitución de 1.858, dictada a raíz de la Revolución de Marzo que echó por tierra el régimen nepótico de los Monagas, como bien lo dijo uno de los integrantes de la comisión que la redactó, Fermín Toro, realizaba lo que este eminente político juzgaba una sana aspiración: "la descentralización administrativa y el ensanche del poder municipal" (2).

El artículo 122 de esta Constitución rezaba: "El Poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Concejo y un Jefe municipal en los Cantones; y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial". Conforme con esta Carta Fundamental el Poder Público estaba dividido en Nacional y Municipal. (Art. 9).

La Constitución de 1.925 expresa: "El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, en los límites establecidos por esta Constitución" (Art. 51). El artículo 18 de esta misma Carta señala los asuntos de la competencia de las municipalidades.

La Constitución de 1.947 (Art. 86) dice: El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional..." Trae esta Carta todo un Título, el V, dedicado al Poder Municipal. Las disposiciones de este título consagran lo relativo al ejercicio del Poder Municipal en cada distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales. Se refiere a los Concejos Municipales y a la autonomía de estos organismos. El Art. 112 del citado título está destinado a enumerar los asuntos que son de la competencia del Poder Municipal. El Art. 114 habla de la elección por votación directa, secreta y universal de los miembros de los Concejos Municipales, etc.

La Constitución vigente -esto es, la de 1.953- dedica el capítulo III del título I a las municipalidades. El Art. 18 reza: "El Poder Municipal lo ejercerá en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, un Concejo Municipal, autónomo en lo que concierne al régimen fiscal,

económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas por esta Constitución. La municipalidad estará representada por los Concejos Municipales, cuya organización se hará conforme a la Ley".

"La Ley Orgánica del Distrito Federal podrá establecer un régimen especial de su Poder Municipal, siempre de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución".

Artículo 19.- Las Municipalidades tienen personalidad jurídica; no pueden ser intervenidas en el ejercicio de sus funciones, y sus Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones sólo podrán impugnarse por ante la autoridad judicial competente.

Artículo 20.- Las Municipalidades no podrán contratar empréstitos en el exterior.

Artículo 21.- Es de la competencia de las Municipalidades:

1º.- Organizar con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales sus servicios de abastos, acueductos, aferición de pesas y medidas, alumbrado público, arquitectura civil, asistencia social, cementerios, educación, mataderos, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal.

2º.- Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley, en coordinación con los organismos técnicos nacionales.

3º.- Dictar la Ordenanza que ha de regir la administración de sus ejidos y bienes propios, en la cual se establecerá que los primeros son inalienables e imprescriptibles, salvo para construcciones y para fines de reforma agraria.

4º.- Organizar y administrar sus rentas e ingresos, provenientes de los siguientes ramos:

a) Patentes sobre la industria, el comercio y los vehículos.

Los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles sólo estarán sujetos a los impuestos municipales sobre detalles de comercio.

b) Los productos de la venta, arrendamiento o explotación de ejidos y de bienes propios.

c) Servicios públicos municipales.

d) El producto de las penas pecuniarias que impongan las autoridades municipales, y el de las que en virtud de las leyes se destinen al fisco municipal.

e) Inmuebles urbanos y espectáculos públicos.

V.- ALGUNAS INCONGRUENCIAS DE NUESTRA ORGANIZACION MUNICIPAL.-

VI.- POSIBLES REFORMAS.-

De acuerdo con la organización actual del gobierno municipal en nuestro país, nos encontramos con dos tipos de asambleas municipales: los Concejos Municipales que se establecen en las cabeceras de los Distritos, y las Juntas Comunales que funcionan en los municipios.

Aunque aparece el Concejo Municipal como de mayor jerarquía, sin embargo, puede afirmarse que los intereses de las comunidades están a cargo de las Juntas comunales, por ser éstas muy superiores en número a los Concejos Municipales. Puede por esta circunstancia aseverarse que el Poder Municipal está ejercido en Venezuela, sobre todo, por las Juntas Comunales que tienen su asiento en más de 700 municipios; mientras que los Concejos Municipales no pasan de unos 150 en todo el territorio nacional.

Esta dualidad representada por la coexistencia de Concejos Municipales y de Juntas Comunales, suele originar situaciones prácticas un tanto incongruentes, puesto que los Concejos Municipales integrados por individuos que habitan en las cabeceras de los Distritos, y no en los municipios, toman para sí la representación de todo el distrito. Realmente, no representan los Concejos Municipales la integridad de todo el Distrito. Razón por la cual no es extraño que puedan encontrarse las funciones y atribuciones de los Concejos Municipales y de las Juntas Comunales en conflicto o desacuerdo.

El siguiente ejemplo sirve para evidenciar ese desacuerdo. Imaginemos la existencia del Distrito A formado por los Municipios B, C y D. Supongamos que B es la cabecera del Distrito A. Ahora bien, en los terrenos ejidos del Municipio D hay una cantera de piedra. La Ley acuerda a este Municipio la administración de este tipo de minas. Pero resulta que el Concejo Municipal de B (cabecera del Distrito) se arroga para sí la facultad exclusiva de gestionar los asuntos relativos con la cantera de piedra ubicada en el Municipio D, hasta el punto de pretender celebrar contratos de explotación con organismos extraños; sin tomar en cuenta a la Junta Comunal del Municipio D, o sin participárselo siquiera.

Estas situaciones pueden presentarse debido a la existencia de una integra-

ción de los Concejos Municipales no recomendable del todo: sus miembros residen en la cabecera del Distrito y no son elementos de los municipios.

Una posible reforma para eliminar estas incongruencias consistiría en que los Concejos Municipales estuvieran formados con individuos pertenecientes a todos los Municipios. O también, que los miembros de los Concejos Municipales fueran personas representativas de las diversas Juntas Comunales.

Con estas consideraciones, damos término a estas páginas, en la seguridad de que hemos realizado una pobre tarea intelectual. Sin embargo, nos complace el haber tenido la ocasión de corresponder a la distinción con que nos honró la Universidad Central de Venezuela, al encomendarnos este cometido.

Notas: (1) Aristóteles. "La Política".

(2) Fermín Toro. Discurso pronunciado en la Convención de Valencia, 1858.


Virgilio Tosta.

Caracas, a 24 de noviembre de 1.954.