

Organización administrativa a nivel local en Venezuela. Estrategias para generar el paradigma de “buena administración”

Administrative organization at the local level in Venezuela. Strategies to generate the “good administration” paradigm

Mora Bastidas, Freddy Alberto¹

Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Email: fremoba@gmail.com

Resumen

La noción de Administración Pública abarca el criterio orgánico y material, considerando por un lado el conjunto de órgano del Estado que actúan en el mundo de las relaciones jurídicas, las cuales por otro lado ejercen un conjunto de actividades que resultan de la gestión del interés general. Con la presente investigación se pretende estudiar la concepción de Administración Pública y la noción de “Buena Administración” a nivel local y debido a la importancia y necesidad del tema a investigar, se pretende descubrir: la importancia del Municipio como persona jurídica territorial, los elementos de la autonomía municipal, el desarrollo de la potestad organizativa a través de la autonomía municipal y como se puede lograr el paradigma de “Buena Administración” en la gestión municipal. El presente artículo ha sido desarrollado a través de una investigación cualitativa con un enfoque histórico – hermenéutico de tipo jurídico – doctrinal, utilizando el método interpretativo – comprensivo bajo una investigación descriptiva. Como conclusión se ha determinado que para el ejercicio del gobierno y la administración de los intereses del municipio, se deben utilizar los principios organizativos en el ejercicio de la potestad organizativa para la creación y supresión de unidades administrativas para mejorar y elevar los niveles de funcionamiento óptimo en las actividades de la Administración Pública.

Palabras clave: Administración Pública Venezolana, Organización Admi-

nistrativa Local, Municipio, Poder Público Municipal, Buena Administración, Derecho Administrativo.

Abstract

The notion of Public Administration covers the organic and material criterion, considering on the one hand the whole body of the State acting in the world of legal relations, which on the other hand exercise a set of activities resulting from the management of general interest . With the present investigation we try to study the concept of Public Administration and the notion of "Good Administration" at the local level and due to the importance and necessity of the topic to be investigated, we try to discover: the importance of the Municipality as a territorial juridical person, the elements of the municipal autonomy, the development of the organizational power through the municipal autonomy and how the paradigm of "Good Administration" in the municipal management can be achieved. The present article has been developed through a qualitative research with a historical - hermeneutic approach of juridical - doctrinal type, using the interpretative - comprehensive method under a descriptive investigation. In conclusion it has been determined that for the exercise of government and the administration of the interests of the municipality, organizational principles should be used in the exercise of organizational authority for the creation and suppression of administrative units to improve and raise the levels of optimal functioning in the activities of the Public Administration.

Keywords: Venezuelan Public Administration, Local Administrative Organization, Municipality, Municipal Public Power, Good Administration, Administrative Law.

1. Introducción

Para estudiar la organización administrativa de los poderes públicos tenemos que hacer referencia a los Principios Fundamentales del Derecho Público, específicamente al Principio de la Distribución Vertical del Poder, al Principio de la Separación Orgánica de Poderes, al Principio del Carácter Orgánico de la Administración Pública, al Principio de Potestad Organizativa y los Principios Organizativos.

Del artículo 136 se desprende el concepto de funciones y fines del Estado, desarrollando en el texto constitucional disposiciones que rigen

los tres niveles territoriales del poder público y disposiciones específicas destinadas a cada uno de los poderes. Por un lado la distribución vertical del poder, permite atribuir ejercicio de actividades a diversos órganos, asignando competencias exclusivas en tres niveles (Nacional, Estatal y Municipal), además de las competencias concurrentes; mientras que la separación orgánica de los poderes públicos (conocida como penta división de poderes), origina la existencia de órganos independientes y autónomos que ejercen diversas ramas del poder público, correspondiendo su ejercicio a cinco complejos orgánicos diferenciados y separados.

Ahora a nivel estatal y municipal, se distinguen dos complejos orgánicos que ejercen el poder ejecutivo y legislativo y adicionalmente la existencia de un órgano con autonomía funcional que no se califica como un poder y que pertenece a la Administración Pública Estatal y Municipal, pero no a la Administración Pública Central de la Gobernación o de la Alcaldía. El Principio del Carácter Orgánico de la Administración Pública, hace referencia al conjunto de órganos (dentro de la separación orgánica del poder) que sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines. Para desarrollar este principio, se ha dictado la Ley Orgánica de Administración Pública, cuyas disposiciones son aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de los estados, distritos metropolitanos, el Distrito Capital, el Territorio Insular Miranda y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias, y por mandato de la propia Ley se aplicará supletoriamente a los demás órganos y entes del Poder Público; siendo necesaria la aplicación del Principio de Potestad Organizativa y los Principios Organizativos, en ejercicio de la función administrativa, para lograr el diseño de las estructuras organizativas adecuadas para el cumplimiento de sus fines.

El poder público municipal o local, dentro de la distribución vertical del poder, tiene el nivel máximo de acercamiento y satisfacción de los intereses del ciudadano jugando un papel preponderante para alcanzar los fines del Estado, pues las competencias constitucionales contenidas en el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela, le atribuyen al municipio una finalidad para la atención de los intereses y gestión de materias que conciernen a la vida local.

El municipio se encuentra conformado por el Gobierno Municipal bajo la figura del Alcalde quien ejerce la función ejecutiva, la función legislativa bajo la conducción de la Cámara Municipal; mientras que la función de control y fiscalización de los bienes y recursos municipales está bajo la responsabilidad de la Contraloría Municipal. Con relación a su gobierno, los municipios tienen que lograr el desarrollo de una estructura organizativa acorde con las múltiples competencias constitucionales atribuidas y las exigencias a nivel de prestación del servicio público municipal. Para tales fines tiene que ejercer la potestad organizativa y la implementación de las actividades de la Administración Pública, de acuerdo con los principios consagrados en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que permita lograr un desarrollo óptimo de las competencias del gobierno municipal. Sin embargo no solamente se requiere de una estructura organizativa y del desarrollo de las actividades de la Administración Pública, sino que adicionalmente tienen que existir la percepción y demostración de la noción de "Buena Administración".

El estudio que se presenta en el presente trabajo forma parte de las actividades curriculares acreditables indispensables para cumplir con los requisitos para obtener el grado de Doctor en la Universidad del Zulia. El presente artículo ha sido desarrollado a través de una investigación cualitativa con un enfoque histórico – hermenéutico de tipo jurídico – doctrinal, utilizando el método interpretativo – comprensivo bajo una investigación descriptiva que permitió al investigador estructurar de manera organizada y concatenada los aspectos doctrinarios sobre organización administrativa y su vinculación con el paradigma de "Buena Administración".

Contextualizada la situación objeto de estudio, se puede observar que para estudiar a la "Organización Administrativa Local", se debe comprender la concepción de Administración Pública y la noción de "Buena Administración" a nivel local y debido a la importancia y necesidad del tema a investigar, se pretende descubrir ¿Cuál es la importancia del

Municipio como persona jurídica territorial? ¿Cuáles son los elementos de la autonomía municipal? ¿Cómo se desarrolla la potestad organizativa a través de la autonomía municipal? ¿Cómo se puede lograr el paradigma de Buena Administración en la gestión municipal?

2. El Poder Público en Venezuela

El Título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, regula los aspectos del poder público, contemplando en el artículo 136 la separación de los poderes y contemplando el principio de colaboración para los fines del Estado.

Para estudiar el poder público venezolano, debemos referirnos a la obra de Brewer Carías (2004), quien desarrolla un estudio de los Principios Fundamentales del Derecho Público, específicamente el Principio de la Distribución Vertical del Poder Público y el de Separación Orgánica de Poderes, para comprender la distribución del poder público en los distintos niveles territoriales y las competencias que tiene el poder público nacional para lograr los fines del estado.

Carrillo (2001) al estudiar la composición del poder público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, considera que la atenuación de la separación absoluta y rígida de los poderes es uno de los aciertos del constitucionalismo americano, puesto que sería una franca contradicción con la naturaleza del poder, concebir las ramas del poder público fracturadas y desarticuladas e inclusive no puede considerarse que exista un predominio de una rama del poder sobre otra, pues generaría anarquía. Ahora bien, en la distribución del poder existe una garantía efectiva de control, erigiéndose el principio de legalidad como el pilar sobre el cual se afianza el contrapeso en el ejercicio del poder, para un funcionamiento idóneo y adecuado de las instituciones que permitan alcanzar el paradigma de “Buena Administración”.

Salvadores (2005), al estudiar el Poder Público Nacional en Venezuela: Su división y control, afirma lo siguiente:

González (2007), al describir el modelo de la pentadivisión del poder establece lo siguiente:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estableció un sistema de división del poder en cinco ramas: las tres clásicas de legislativo, ejecutivo y judicial, y le agregó el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. La novedad no está en la creación de nuevas instituciones porque todas son conocidas y existían con anterioridad, sino en la forma como han sido agrupadas y calificadas. El Poder Ciudadano integrado por las conocidas instituciones del Ministerio Público o Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo cuyos titulares integran el Consejo Moral Republicano. El quinto es el Poder Electoral. (p. 113)

En Venezuela existe una división del Poder en el sentido que se establece una multiplicidad de órganos y a cada uno se le asigna una función propia, lo que en modo alguno significa exclusividad en el ejercicio de esa función. En otras palabras, el sistema constitucional establece una separación orgánica con la cual no coincide una supuesta separación de funciones.

El artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela², al referirse a la distribución del Poder Público, coloca en primer lugar la instancia del poder municipal. Esta jerarquización dada por el constituyente del año 1999 le otorga relevancia a las funciones encomendadas a los municipios, para cumplir con los fines del Estado. El Poder Público Municipal se encuentra regulado en los artículos 168 al 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estableciendo en el artículo 174 que el gobierno y la administración del municipio le corresponde al Alcalde, el cual ejercerá las competencias contenidas en el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En el artículo 175 se atribuye la función legislativa al Concejo Municipal y conforme al artículo 176 el control, vigilancia y

fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales corresponden a la Contraloría Municipal.

3. La noción de Administración Pública a nivel constitucional.

Existe una vinculación directa entre el derecho y la Administración Pública y es por eso que el Derecho Administrativo como disciplina se encarga de estudiar la Administración Pública desde el punto de vista jurídico, siendo relevante el conjunto de órganos del Estado que actúan en el mundo de las relaciones jurídicas, el conjunto de actividades que resultan de la gestión del interés general y las actividades que realizan los particulares o personas jurídicas de derecho privado.

Al estudiar jurídicamente la Administración Pública se puede conseguir un concepto orgánico y un concepto material y como lo afirma Brewer (2004), la expresión tiene al menos dos significados que puede representarse bajo los siguientes términos: el conjunto de órganos del Estado que actúan en el mundo de las relaciones jurídicas, las cuales ejercer un conjunto de actividades que resultan de la gestión del interés general.

Cabe agregar que a pesar de la relevancia de la noción de Administración Pública, no existe en el ordenamiento jurídico una definición constitucional ni legal; sin embargo, dentro del propio texto constitucional se infiere la existencia de un conjunto de órganos que son indispensables para el desarrollo de las actividades administrativas inherentes a la competencia de cada uno de los distintos poderes públicos, mientras que existen otros órganos que están expresamente creados en las distintas leyes que conforman el bloque de legalidad imperante en el ordenamiento jurídico, dejando un límite discrecional para la utilización de la potestad organizativa a los fines de crear o modificar órganos a nivel de rango sub – legal.

En las disposiciones fundamentales relativas al Poder Público contenidas en el Título IV del texto constitucional, se define el principio de

legalidad (artículo 137³) que enmarca las actividades de los órganos del poder público al contenido de la Constitución y de la Ley. Igualmente se establecen las premisas fundamentales que permiten el funcionamiento de los órganos del poder, advirtiendo que no se define constitucionalmente a la Administración Pública ni la figura del órgano. En este mismo sentido, con relación a la Administración Pública, el texto constitucional, se limita única y exclusivamente a darle rango constitucional a los principios en que se debe fundamentar, los cuales son: “(...) honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Dentro de la concepción de Administración Pública, el régimen de la función pública juega un papel preponderante, pues se requiere del conjunto de funcionarios para materializar la actividad administrativa que deben ejecutar los distintos órganos que conforman al poder público; de allí que también en la Constitución se regulan aspectos fundamentales para el desarrollo legal del régimen de la función pública. Igualmente, existen normas referentes al ejercicio de la competencia (con la regulación de la usurpación de autoridad⁴), estatuido en el artículo 138 de la Constitución de la República y la indicación de los vicios de la actividad administrativa que pueden ser generadores de un supuesto de responsabilidad individual y patrimonial del Estado.⁵

A parte de la orientación constitucional con relación al funcionamiento de la Administración Pública, la participación ciudadana ejerce un rol en sus actividades y como lo afirma Paz (2006), al estudiar a la Administración Pública:

(...) no se asocia únicamente como un instrumento de actuación del Poder Ejecutivo, ya que esta noción abarca también a los órganos restantes del Poder del Estado, en los tres niveles territoriales de distribución vertical del Poder Público al realizar éstos funciones administrativas, resaltando su característica primordial que viene dada por la finalidad que persigue, que no es más que

la satisfacción de los intereses públicos y la conservación del derecho, con vocación de servicio a los requerimientos de la comunidad, siendo sus actividades muy variables y dependiendo esencialmente de las diferentes demandas sociales, en función del contexto en el que se producen.

No obstante, la Administración Pública, tal y como lo hemos señalado, se puede entender en su sentido amplio, que es lo que la Doctrina asimila al cumplimiento de dicha función a todos los órganos del Poder Público y en un sentido restringido, que viene a ser el que se aplica en la realidad en nuestro sistema administrativo, conforme a la legislación que regula el funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional, la que la asimila a los actos cumplidos por el Órgano Ejecutivo y los entes descentralizados que dependen de él. Es necesario destacar, que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la Administración Pública deja de ser una función de cumplimiento exclusivo de los órganos del Poder Público y admite la posibilidad de participación ciudadana en el ejercicio de la misma. (p. 78)

Hecha las consideraciones anteriores, se puede indicar que si bien en el texto constitucional no se encuentra definido a la Administración Pública, se encuentran contemplados una serie articulada de normas que resaltan el criterio orgánico y material de la noción de Administración Pública, sentando los principios necesarios para aproximarnos al paradigma de Buena Administración.

4. El Municipio. Persona Jurídica Local

El municipio se encuentra definido tanto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁶, como en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁷ y es considerado como la unidad política pri-

maria de la organización nacional, otorgándole personalidad jurídica y como parte de su autonomía la gestión de las materias de su competencia con la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública y en la evaluación de sus resultados.

El municipio como persona jurídica territorial local cumple un fin de especial trascendencia en lo colectivo, y como lo afirma Hernández (2003): “Este concepto del “bien común” como fin del Estado sirve para caracterizar el fin del municipio. La diferencia entre ambos está en el ámbito social en que actúa la institución municipal, ceñida a lo local, y esto define el fin del municipio como el “bien común” de la “sociedad local”. Tanto en el texto constitucional como en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se refuerza la tutela del bien común local, pues las competencias que tiene el municipio están destinadas a la “(...) administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes, en cuanto concierne a la vida local, (...)”. Según el artículo 169 constitucional la organización de los municipios se rige por los parámetros establecidos en su propio texto y en las leyes orgánicas nacionales (Ley Orgánica del Poder Público Municipal), que deben ser desarrollados bajo los diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, los cuales deben atender sus elementos históricos, culturales y relevantes. Ahora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal: “La Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la responsabilidad social, la planificación, (...)”.

En relación con el planteamiento anterior, se debe distinguir la diferencia existente entre los fines y las funciones del municipio; para lo que se debe hacer una doble operación: definir los fines que pueden cumplir la administración pública del municipio y en segundo lugar repartir la competencia de dichos fines en la administración pública. Al referirnos a las funciones debemos circunscribirnos al estudio de las competencias

municipales consagradas en el artículo 178 constitucional, en concordancia con lo desarrollado en el artículo 55 que dispone: "Las competencias de los municipios son propias, concurrentes, además descentralizadas y delegadas⁸⁷". Hernández (2003) hace énfasis entre la interrelación de los fines y las funciones del municipio, partiendo de la clasificación propuesta por el jurista español Antonio Bellver Cano, en su obra *Teoría del municipio*, y categoriza los fines del municipio; a saber: Primera categoría abarca los fines conservatorios, referidos a su propia existencia, continuidad y conservación como organización (materializado en la competencia de ejercicio del Gobierno y Administración de sus intereses). Segunda categoría abarca los fines referentes a las personas, vinculados con la seguridad y comodidad (ejercicio de competencia relacionada con la justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal. Construcción de viviendas de interés social, mantenimiento de instalaciones culturales y deportivas y la construcción de obras destinadas al desarrollo de las competencias municipales. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del municipio. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamientos de residuos). Tercera categoría abarca los bienes y trabajo (materializado en la competencia relativa a la ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano. El turismo local; la salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, cana-

lización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados. Cuarta categoría abarca los fines en cuanto al territorio (materializado en la competencia de creación, fusión y segregación de municipios). Quinta categoría abarca los fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas (competencia para la organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal). Sexta categoría abarca los fines con respecto a la integración de municipios (competencia para la creación de Mancomunidades).

Esta persona jurídica territorial debe garantizar el desarrollo local, a través de la autonomía consagrada tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cumpliendo con una finalidad específica, en armonía con la concepción y los fines del estado, en los términos consagrados en el artículo 2 y 3 constitucional.

5. La Organización Administrativa a nivel local

La Organización Administrativa tiene dos componentes: el estático, referido a la estructura de sus partes y el dinámico, por el que se pueden crear los órganos y varía la distribución de sus competencias. Para entender el objeto y finalidad de la Organización Administrativa Municipal, hay que partir del análisis de la Organización del Poder Público Municipal.

Como lo afirma Pérez (2016), “Con la CRBV, en sus artículos 173, 174 y 175, adquieren rango constitucional los cambios organizativos previstos de la LORM, en tal sentido la referida Carta Magna, establece la separación de la rama ejecutiva, bajo la responsabilidad del Alcalde, la legislativa en los Concejales y, la de control por el Contralor Municipal” (p. 416). Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se desarrolla la distribución de las funciones del poder público municipal y en tal sentido el artículo 75 dispone: “(...) se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración;

la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejales. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, (...)” y adicionalmente fuera de la estructura del poder contempla adicionalmente la función de planificación bajo las siguientes premisas: “(...) será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública”. En cuanto a la participación ciudadana, el artículo in comento dispone: “(...) Los órganos del poder público municipal, en el ejercicio de sus funciones incorporarán la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que la garanticen”.

Tomando en cuenta las distintas funciones de poder que tiene el municipio podemos hablar de Organización Administrativa de la Administración Pública Central y Descentralizada (referida a la forma interna de la función ejecutiva) y la Organización Administrativa Municipal de la función legislativa y contralora.

Llegados a este punto, para estudiar la Organización Administrativa de la función ejecutiva desarrollada por el Alcalde, se debe distinguir entre el régimen organizativo y funcional de los poderes público; los principios para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local, central, descentralizado o desconcentrado y el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias.

El régimen organizativo y funcional estaría representado por la Ordenanza Municipal que desarrolle la estructura que conforma cada uno de los poderes y las competencias que corresponden a los distintos poderes⁹. En este sentido y utilizando un argumento a contrario, lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁰, constituye una norma implícita prohibitiva, que imposibilita la modificación de la estructura y competencias que le corresponden a cada uno de los poderes que conforman el Poder Público Municipal, que se encuentra desarrollada por el texto constitucional y la Ley Orgánica del

Poder Público Municipal.

Los principios para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local, central, descentralizado o desconcentrado, se encuentran representados por las bases y los lineamientos que rigen la organización y funcionamiento de la Administración Pública Local, debiendo para tales fines aplicar lo preceptuado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en un todo de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2 que establece: “Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de (...) y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias”.

El artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, estatuye:

La administración pública municipal se regirá por los principios establecidos en la Constitución de la República y en las leyes respectivas. Cada Municipio mediante ordenanza, desarrollará esos principios para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local, central, descentralizado o desconcentrado, con el fin de alcanzar mayores niveles de desempeño, atención y participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión, racionalidad de costos y continuidad en el ejercicio de la función pública. Los órganos que la componen colaborarán entre sí para el cumplimiento de los fines del Municipio.

Del contenido del mencionado artículo 76, se puede inferir con claridad que en aquellos casos en donde el Municipio pretenda desarrollar los principios para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local (*centralizado y descentralizado o desconcentrado*), se debe aprobar una ordenanza; sin embargo es importante recordar que para tales fines debe aplicarse lo preceptuado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en un todo de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2 que establece: “Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán

aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de (...) y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias"; por lo que al igual que en el caso del régimen organizativo y funcional, también se debe aplicar un argumento a contrario y lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, constituye una norma implícita prohibitiva, que imposibilita la creación de una ordenanza que desarrolle los principios para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local, central, descentralizado o desconcentrado, con el fin de alcanzar mayores niveles de desempeño, atención y participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión, racionalidad de costos y continuidad en el ejercicio de la función pública, que contravenga lo dispuesto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Con respecto al modo de gestión municipal, es importante destacar que no existe una estructura orgánica única o modelo organizacional estándar que se aplique dentro de la Administración Pública en Venezuela y precisamente, con el propósito de asegurar un modo de gestión conveniente para el gobierno y administración de las competencias del municipio, se deben ejercer la potestad organizativa y cumplir con los requisitos para la creación y modificación de los órganos y entes, basado en los principios contemplados en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Administración Pública. El artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al referirse a los modos de gestión, indica:

Los municipios tienen la potestad para elegir el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias. Podrán gestionarlas por sí mismos o por medio de organismos que dependan jerárquicamente de ellos. También podrán hacerlo mediante formas de descentralización funcional o de servicios o mediante la creación de empresas públicas municipales de economía exclusiva o de economía mixta. También podrán contratar con los particulares la gestión de servicios y obras públicas.

A los fines de cumplir con lo dispuesto en el artículo 69 antes mencionado, el Ejecutivo Municipal tiene que apegarse al principio de legalidad consagrado en el artículo 137 constitucional y en consecuencia tiene que observar el conjunto de normas aplicables que permitan lograr la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales, considerando necesario aplicar el ejercicio de la potestad organizativa (en un todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública). Para tales fines debe utilizar el instrumento jurídico (Decreto) contemplado en el numeral 4º, del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que permite establecer la estructura de la Administración Pública Central y Descentralizada, que permita asegurar la eficiencia y eficacia en la actividad administrativa y en la gestión de gobierno y administración de los intereses del municipio.

El fundamento para hacer uso de la potestad organizativa se encuentra en el artículo 15 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en los siguientes términos:

Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. (...)

De modo que el instrumento jurídico idóneo para el diseño de la estructura organizativa es el Decreto, que permite al Alcalde una adecuación del modelo organizacional de la Administración Pública Centralizada y la posibilidad de adecuar la estructura a las dinámicas y cambios, con base a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública que establece: "(...) La modificación, supresión y liquidación de órganos y entes administrativos se adoptará mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o última modificación".

Con la potestad organizativa se pueden crear entes descentralizados

funcionalmente con forma de derecho privado con forma o sin forma empresarial o se pueden crear entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público, de acuerdo a los fines y propósitos circunscritos al modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias.

El investigador desea resaltar que, el Decreto de Organización de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada debe incluir aspectos del funcionamiento de las distintas unidades administrativas que ejerzan las distintas competencias municipales, en tal sentido en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹¹, se deben establecer los parámetros generales de los distintos procedimientos administrativos no sancionatorios que deban ser ejecutados por las distintas unidades administrativas, para garantizarle la garantía de seguridad jurídica al administrado en sus relaciones jurídicas con la Administración pública.

6. La noción de “Buena Administración”.

La noción de buena administración permite mejorar la relación entre la Administración y los administrados. Según el criterio de Delpiazzo (2014), al estudiar la noción de “Buena Administración”, existen tres dimensiones: en primer término como principio general del derecho, en la que la Administración genere un ambiente en la que el ciudadano pueda ejercer su libertad de forma solidaria; en segundo término como deber, en la que exista una relación directa entre los fines y los medios de las actividades a ser desplegadas por la Administración y en último término la buena administración como derecho, por la cual el administrado puede exigir la transparencia en las actividades administrativas, el diseño de procedimientos que aseguren los derechos de los administrados y la aplicación de la ética pública. Por su parte Rodríguez (2014) considera que una Buena Administración Pública: “(...) es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y

que se orienta al interés general”. (p. 26). Mientras que Meilán (2013):

La buena administración tiene un ámbito acotado por esas políticas públicas, con el sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En este sentido podría sostenerse que toda reforma administrativa que tiende a hacer realidad el paradigma de la buena administración, ha de insertarse en el ordenamiento jurídico, desde el que pueda razonarse la idoneidad de la organización, de las formas de actuación y la regulación del régimen de los agentes para la realización de las políticas públicas. (p. 243).

Se entiende por “Buena Administración”, las condiciones y decisiones resultantes del ejercicio de la actividad administrativa que son aseguradas en favor del administrado dentro de un lapso de tiempo razonable y con aplicación del principio de proporcionalidad, siempre que se encuentren enmarcadas dentro del principio de legalidad administrativa, a los fines de asegurarle el ejercicio de sus libertades públicas.

Estrategias para generar el paradigma de “Buena Administración”. Como resultado del análisis realizado en la presente investigación, se puede indicar que el Alcalde como Jefe del Ejecutivo debe dictar un Decreto de Organización de la Administración Pública Local Centralizada y Descentralizada, en la que se contemplen las distintas unidades administrativas que deben asumir las competencias que le corresponde al Municipio en clara correspondencia con los fines del propio municipio. El instrumento jurídico que tiene que implementar el Alcalde como Jefe del Ejecutivo Municipal, no solamente tiene que abarcar la estructura organizativa de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada a nivel local, sino que adicionalmente debe establecer las distintas competencias atribuidas a cada una de las unidades administrativas municipales, siendo mas ambicioso en su alcance, debe hacer referencia igualmente a los distintos procedimientos administrativos especiales internos no sancionatorios que permitan el cumplimiento de los fines municipales.

Hay que mencionar además que el Alcalde como Jefe del Ejecutivo

Municipal tiene que ejercer los distintos mecanismos de control administrativo internos para hacerle seguimiento a las distintas actividades administrativas y verificar que sean resueltas dentro de un lapso de tiempo razonable y con aplicación del principio de proporcionalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, celeridad, en un todo de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Entre esos mecanismos de control interno tenemos la evaluación de desempeño para determinar con base en los resultados de la evaluación, "(...) los planes de capacitación y desarrollo del funcionario o funcionaria público (...)".

Igualmente se debe implementar el Servicio de Atención al público, que tiene entre otra finalidad, la de "(...) recibir y procesar las denuncias, sugerencias y quejas que, en torno al servicio y a la actividad administrativa se formulen"¹².

En aplicación de lo dispuesto en las normas vinculadas con el régimen funcionarial, en el proceso de selección de los funcionarios de carrera se deben garantizar la escogencia del personal con las mejor calificación y preparación académica y profesional. En el caso de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, aunque el régimen normativo no impone mayores requisitos para su ingreso, se debe designar a las personas más calificadas.

La participación ciudadana también juega un papel fundamental y necesario, pues son los propios administrados los que de forma directa obtienen el resultado de la actividad administrativa y son los que pueden medir de forma tangible el nivel de satisfacción sobre las actividades de gestión colectiva desarrolladas por los órganos y/o unidades administrativas competentes de la Administración Local. Con base a lo anterior, la propia Administración Local debe fomentar la cultura de "la denuncia y las reclamaciones de los propios administrados", que permitan a la propia Administración pública municipal iniciar las averiguaciones correspondientes para detectar las fallas e irregularidades y subsanar los vicios en la actividad administrativa e igualmente per-

miten el inicio de mecanismos y procedimientos de control que puedan ejercer órganos e instancias distintas a la de la Administración pública municipal, a los fines de poder determinar responsabilidad administrativa, civil, penal y moral.

7. En conclusión

El Municipio tiene una vinculación directa con los aspectos de la localidad, por el nivel de acercamiento de los ciudadanos al ejercicio de las competencias de los órganos y unidades administrativas que conforman la estructura orgánica de la Administración Municipal Centralizada y Descentralizada.

Indiscutiblemente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se consigue de forma disgregados los criterios orgánicos y materiales referidos a la Administración Pública que permiten el funcionamiento de los distintos órganos del poder público, otorgándole relevancia como persona jurídico territorial local a los Municipios, los cuales persiguen como bien común los aspectos vinculados con la sociedad local.

En definitiva, los Municipios tienen como finalidad principal el gobierno y administración de los asuntos locales de acuerdo con las competencias consagradas en el artículo 178 constitucional y las competencias propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; sin embargo para garantizar el cumplimiento de las distintas competencias, debe entenderse que abarca el régimen organizativo y funcional y los modos de gestión en el gobierno y administración de los intereses municipales.

Para el ejercicio del gobierno y la administración de los intereses del municipio, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece los modos de gestión, que permitan ubicar a discrecionalidad del Alcalde como Jefe del Ejecutivo Municipal las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal Centralizada y aque-

Las formas de descentralización funcional que puedan ser creadas para la óptima gestión del gobierno y sus intereses. Para tales fines debe utilizarse el Decreto como instrumento jurídico idóneo que permita en ejercicio de la potestad organizativa la creación y supresión de unidades administrativas para mejorar y elevar los niveles de funcionamiento óptimo de las actividades de la Administración Pública Municipal, conforme a los lineamientos propuestos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Como estrategias para lograr el paradigma de "Buena Administración", en el Decreto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada, se tiene que crear la Unidad de Atención al Ciudadano, quien tiene como misión hacerle seguimiento interno a las distintas denuncias y reclamaciones formuladas por los administrados. De acuerdo con las necesidades derivadas de las particularidades del Municipio se deben crear las distintas unidades administrativas que deben asumir las competencias que le corresponden al municipio y estableciendo el control de tutela que deba asumir la Alcaldía en aquellos casos de materias que deban municipalizarse y sean una competencia concurrente con otros órganos del poder público

Definitivamente, para tratar de alcanzar el cumplimiento de los principios de la actividad de la Administración Pública consagrados en el artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en el Decreto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada, se debe establecer los distintos procedimientos administrativos internos no sancionatorios que deben ser cumplidos por las distintas unidades administrativas en ejecución de las competencias inherentes al municipio.

El Decreto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada, debe contener:

El Capítulo referido a las Disposiciones Generales: en la que se establece como se encuentra conformada la Administración Pública Municipal

Centralizada y cuáles son los tipos de órganos que la conforman. Igualmente quien ejerce el control de tutela sobre los entes y formas descentralizadas y la determinación de la estructura organizativa interna de la Administración Centralizada. Igualmente como se integran el Despacho del Gerente y de los Jefes de Departamento y su línea jerárquica.

El Capítulo referido a la estructura del Despacho del Alcalde: se establece la estructura interna del Despacho del Alcalde y aquellas unidades administrativas que estando fuera del Despacho del Alcalde tienen competencia inherente a las atribuciones del Alcalde. Igualmente la estructura y vinculación de aquellas unidades que se encuentran sometidas a control de tutela por parte del Alcalde.

A los fines de lograr un máximo cumplimiento de los principios contenidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en concordancia con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deben desarrollarse los procedimientos administrativos internos no sancionatorios que deben ser ejecutados por cada unidad interna que se encuentran dentro de la estructura del Despacho del Alcalde.

El Capítulo referido a la Gerencia General: se establece la estructura interna del Despacho del Gerente General de la Alcaldía y aquellas unidades administrativas que estando fuera del Despacho del Gerente ejercen competencia municipal y que se encuentran sometidas al control de tutela por parte del Gerente General de la Alcaldía. Igualmente la estructura interna y la vinculación de cada Gerencia.

A los fines de lograr un máximo cumplimiento de los principios contenidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en concordancia con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deben desarrollarse los procedimientos administrativos internos no sancionatorios que deben ser ejecutados por cada unidad interna que se encuentran sometidas al control de tutela por parte del Gerente General de la Alcaldía.

La regulación de los entes descentralizados y desconcentrados: Con indicación de las competencias genéricas de cada uno, su estructura interna y el control de tutela.

Las Disposiciones transitorias

Las Disposiciones Finales.

En cuanto a los mecanismos de control administrativo interno deben ser aprobados los instructivos y el procedimiento interno que debe ser ejecutado por la Oficina de Recursos Humanos de la Alcaldía para la aplicación de la evaluación del desempeño, que tiene por finalidad elevar el nivel de eficiencia en el cumplimiento de las actividades de los funcionarios públicos municipales.

Para cumplir con el régimen funcionarial se debe aprobar el Reglamento Interno para la Provisión de los Cargos de Carrera en la Administración Centralizada y Descentralizada.

Por último es necesario el compromiso ciudadano, con la interposición de las respectivas denuncias y reclamaciones que permitan a la propia Administración pública municipal iniciar las averiguaciones correspondientes para detectar las fallas e irregularidades y subsanar los vicios en la actividad administrativa e igualmente permiten el inicio de mecanismos y procedimientos de control que puedan ejercer órganos e instancias distintas a la de la Administración pública municipal, a los fines de poder determinar responsabilidad administrativa, civil, penal y moral.

7. Bibliografía

Brewer – Carías, A. (2004) La Administración Pública. En, Universidad Monteavila, Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo (1964) del Profesor Eloy Láres Martínez. (p.p. 1 – 48). Caracas: Editorial Universidad Monteávil.

Carrillo, C. (2001). La composición del Poder Público en la Constitución de

la República Bolivariana de Venezuela. En, Centro de Investigaciones Jurídicas y Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Enrique Tejera París. (p.p 1 – 23). Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5453 (Extraordinario). Marzo, 24.

Delpiazzo, C. (2014). La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados. Revista de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay, (Nº 16), 41 -57.

González, F. (2007). La Penta división del Poder en Venezuela. Revista Brasileña de Derecho Constitucional, (Número 10). 113 - 123.

Hernández, A. (2003). Derecho Municipal. México. D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 6.149, Noviembre, 18.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 6.147, Noviembre, 17.

Ley del Estatuto de la Función Pública (2002). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 37.522, Septiembre, 06.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 2.818, Julio, 01.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 6.015, Diciembre, 28.

Meñan, J. (2013). El paradigma de la Buena Administración. Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de La Coruña, (Nº 17), 233 - 258.

Paz, N. (2006). El Rol de la Administración Pública en la aplicación, protección y desarrollo de la participación ciudadana. Anuario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Carabobo, (Nº 29), 73 – 89.

Rodríguez, J. (2013). La Buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, (Nº 6), 23 - 56.

Salvadores, C. (2005). El Poder Público nacional: su división y control. Revista Provincia, Universidad de Los Andes. (Número Especial), 113 - 133.

Pérez, W. (2016). Los Gobiernos Locales en Venezuela. En, J. Ruano y M. Vial (Eds.), Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. CLAD. (p.p. 407 - 436). Chile: Universidad Autónoma de Chile.

8. Notas

1 **Freddy Alberto Mora Bastidas.** Abogado (ULA – VENEZUELA). Doctorando en el Doctorado de Ciencias Jurídicas (Convenio LUZ – ULA). Magister en Derecho Laboral. Especialista en Derecho Administrativo. Correo electrónico: fremoba@gmail.com

Profesor Ordinario, Categoría Asociado a Tiempo Completo, adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes, en las cátedras: *Derecho Administrativo I*, *Derecho Administrativo II*, *Régimen de la Función Pública*, *Derecho Procesal Administrativo*.

Investigador acreditado por la ULA y por el Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI – Gobierno Nacional).

Coordinador General de la Especialidad en Derecho Administrativo de la Universidad de Los Andes. Profesor de la Especialidad en Derecho Administrativo, en las cátedras: *Actividad y Procedimiento Administrativo*, *Acto*

Administrativo, Derecho Procesal Administrativo, Derecho Administrativo Municipal, Régimen de la Función Pública. Régimen de Responsabilidad del Funcionario y del Estado.

Habilitación por parte del Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, para el ejercicio libre de la profesión de abogado: *Ejerciendo cargos como abogado especialista en área de derecho administrativo y laboral dentro de la Administración Pública de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida – Venezuela. Desempeñando cargos como Comisionado del Alcalde del Municipio Campo Elías del Estado Bolivariano de Mérida. Desempeñando cargo como abogado especialista en instituto descentralizado de la Gobernación del Estado Bolivariano de Mérida.*

2 El artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece: *“El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.*

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”

3 El artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone: *“Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.*

4 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone en su artículo 138: *“Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”.*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, (sentencia N° 01383, expediente N° 2005 – 5253, de fecha 01.08.2007) al estudiar la usurpación ha establecido lo siguiente:

“Ahora bien, respecto del invocado vicio, esta Sala ha establecido lo siguiente:

“(…) la competencia ha sido definida como la capacidad legal de actuación de la Administración, es decir, representa la medida de una potestad genérica que le ha sido conferida por la ley. De allí, que la competencia no se presume sino que debe constar expresamente por imperativo de la norma legal. Por

tanto, determinar la incompetencia de un órgano de la Administración, supone demostrar que ésta ha actuado sin que medie un poder jurídico previo que legitime su actuación; en este sentido, sólo de ser manifiesta la incompetencia, ella acarrearía la nulidad absoluta del acto administrativo impugnado, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.” (Vid., entre otras, Sentencia Nro. 1.133 del 4 de mayo de 2006).

Asimismo, respecto a los grados de incompetencia, esta Sala, en sentencia Nro. 539 del 1° de junio de 2001 (caso Rafael Celestino Rangel Vargas contra Ministro de Relaciones Exteriores) expresó que:

“En cuanto al vicio de incompetencia, tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Sala, han distinguido básicamente tres tipos de irregularidades: la llamada usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones. La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto. Por su parte, la usurpación de funciones se constata, cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República, en virtud de los cuales se consagra, por una parte, el principio de separación de poderes según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias, y se establece, por otra, que sólo la Constitución y la ley definen las atribuciones del Poder Público y a estas normas debe sujetarse su ejercicio.

Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia expresa”.

En adición a lo anterior, respecto a la “incompetencia manifiesta” esta Sala ha precisado que:

“(…) si bien, en virtud del principio de legalidad la competencia debe ser expresa y no se presume, el vicio de incompe-

tencia sólo da lugar a la nulidad absoluta de un acto cuando es manifiesta o lo que es lo mismo, patente u ostensible, pues como ha dejado sentado la jurisprudencia de este Tribunal, el vicio acarreará la nulidad absoluta únicamente cuando la incompetencia sea obvia o evidente, y determinable sin mayores esfuerzos interpretativos.” (Vid. entre otras, Sentencias Nros. 1.388 del 4 de diciembre de 2002 y 1.133 del 4 de mayo de 2006).

5 El artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.*

6 El artículo 168 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela define al Municipio bajo los siguientes principios: *“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:*

- 1. La elección de sus autoridades.*
- 2. La gestión de las materias de su competencia.*
- 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.*

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley”.

7 En la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se encuentra la siguiente definición del Municipio: *“Artículo 2. El Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.*

8 El artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal enuncia las competencias exclusivas del Municipio:

“Artículo 56

Son competencias propias del Municipio las siguientes:

1. *El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local.*
2. *La gestión de las materias que la Constitución de la República y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes:*
 - a. *La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público.*
 - b. *La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano.*
 - c. *Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del Municipio.*
 - d. *La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos.*
 - e. *La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas.*
 - f. *Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados.*
 - g. *La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la*

familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

h. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal.

i. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales y estatales.

9 El régimen organizativo y funcional permite establecer todo el funcionamiento de los órganos (*regulación de los principios de la actividad administrativa; regulación de las atribuciones de los funcionarios; tipos de procedimiento administrativo a seguir; el iter procedimental en de la actividad administrativa declarativa y sancionatoria; todos los aspectos referidos al control y revisión de la actividad administrativa; los aspectos relativos al régimen funcionarial*). Opinión jurídica emitida por el autor de la presente investigación que fue evacuada en el ejercicio de sus funciones administrativas como Consultor Jurídico del Despacho del Alcalde del Municipio Libertador del Estado Bolivariano de Mérida – Venezuela.

10 El artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, dispone: *“Los municipios y las entidades locales se regirán por las normas constitucionales, las disposiciones de la presente Ley, la legislación aplicable, las leyes estatales y lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.*

Las ordenanzas municipales determinarán el régimen organizativo y funcional de los poderes municipales según la distribución de competencias establecidas en la Constitución de la República, en esta Ley y en las leyes estatales”.

11 La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone: *“Artículo 47. Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad”.*

12 El artículo 41 y 42 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, indica: *“Servicio de atención al público*

Artículo 41. Cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deberá crear un servicio de atención al público, encargado de brindar toda la orientación y apoyo necesario a las personas en relación con los trámites que se realicen

ante ellos, prestar servicios de recepción y entrega de documentos, solicitudes y requerimientos en general, así como recibir y procesar las denuncias, sugerencias y quejas que, en torno al servicio y a la actividad administrativa se formulen. Dichos servicios de atención al público estarán bajo la supervisión de la autoridad nacional unificada en materia de trámites administrativos, la cual podrá dictar regulaciones especiales sobre su funcionamiento, de obligatorio cumplimiento para todos los órganos y entes de la Administración Pública.

Los órganos y entes de la Administración Pública, incluso de distintos Poderes Públicos o distintas entidades o unidades político territoriales, podrán suscribir encomiendas convenidas mediante las cuales acuerden la gestión conjunta de varios trámites, de manera parcial o total. En estas encomiendas convenidas podrán disponer el funcionamiento de varios organismos en una sola oficina, establecimiento, taquilla o ventanilla de atención, pudiendo establecer acuerdos especiales referidos al pago de determinados gastos de manera conjunta, indicando expresamente el porcentaje o la dase de gastos que corresponderá a cada órgano o ente.

Implementación del servicio de atención al público

Artículo 42. Para el establecimiento del servicio de atención al público se emplearán racionalmente los recursos humanos, materiales y presupuestarios de los que dispone cada órgano o ente de la Administración Pública, procurando su automatización y haciendo particular énfasis en suministrar una adecuada capacitación al personal que se encargará de la misma”.