

**ACERCA DE: ¿COMO MATERIALIZAR EL DERECHO A  
REUNIRSE PÚBLICAMENTE Y A MANIFESTAR?  
(Análisis de la Sentencia Número 1091, Dictada en Fecha 12 de mayo  
de 2003, por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,  
en el Expediente Número 02-0762)**

*Alejandro Enrique Otero M.\**

El derecho a reunirse con otros, sin obstáculos  
y sin necesidad de permisos especiales, es  
expresión de la libertad, independencia  
y capacidad de los ciudadanos  
conscientes de sí mismos.\*\*

*Sumario.* INTRODUCCION. I. ANTECEDENTES. 1. *Síntesis del Planteamiento de la Controversia.* 2. *Base Normativa.* II. PREMISAS PARA EL RAZONAMIENTO. 1. *Identificación Lógica.* 2. *Análisis General.* III. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. 1. *Primera Afirmación.* 2. *Segunda Afirmación.* 3. *Tercera Afirmación.* 4. *Cuarta Afirmación.* 5. *Quinta Afirmación.* CONCLUSIONES.

## INTRODUCCION

No poco se ha hablado acerca de cuáles son los requisitos que deben observarse a fin de desarrollar reuniones públicas y manifestaciones. La efervescente coyuntura política, ha dado pie para que surjan tanto en cabeza de los factores interesados en este tipo eventos, como en la de las autoridades “intervinientes”, grandes confusiones acerca del alcance y ejercicio de este Derecho Constitucional.

Pues bien, en fecha 12 de mayo de 2003, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, resolviendo un “Conflicto Constitucional de Competencias<sup>1</sup>” generado entre el Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas y el Alcalde del Municipio Libertador, (o lo que es lo mismo, entre los dos niveles del sistema de “gobierno municipal” de la ciudad de Caracas a que hace referencia el artículo 18 de la Constitución) “en lo relativo a la autoridad competente para otorgar “autorizaciones” a los ciudadanos que deseen realizar manifestaciones públicas en la ciudad de Caracas”, determinó (de forma vinculante) en qué forma debe materializarse el “Derecho Constitucional a reunirse públicamente y a manifestar”.

---

\* Director del Instituto de Mejoramiento y Capacitación del Abogado (IMCA).

\*\* Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán, dictada en fecha 14 de mayo de 1985 –1BvR 233, 341/81- (Verfassungsbeschwerdeverfahren-Recursos de Amparo).

<sup>1</sup> Ex artículo 336.9 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000.

Para sustentar el desarrollo de tal “Derecho Constitucional”, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, analizó la controversia de competencias planteada, no sólo observando las respectivas disposiciones contenidas en el Estatuto Fundamental, sino también, algunas normas establecidas en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones<sup>2</sup>. A fin de lograr nuestro objetivo, el presente análisis, ha sido dividido en tres sencillos capítulos<sup>3</sup>, mediante los cuales se pretende identificar en qué términos fue resuelta la controversia constitucional de competencias planteada y cuáles son los requisitos que deben observarse para el desarrollo del aludido Derecho Constitucional. En la primera parte, se hará una síntesis de los términos en los cuales quedó planteado el conflicto constitucional de competencias y se determinará la base normativa que atañe al caso concreto. En la segunda parte, se discriminarán las premisas que fundamentan el análisis general del caso, haciéndose especial referencia a aquellas consideraciones que sirvan para entender de forma envolvente el fallo, y; en la tercera parte, se abordará el contenido técnico de la sentencia, extrayendo de ésta, aquellas afirmaciones que se vinculen con el presente estudio, con el objeto de identificar sus implicaciones jurídicas. Por último se hará referencia a las conclusiones a que hubiere lugar.

## I. ANTECEDENTES

### 1. *Síntesis del Planteamiento de la Controversia*

En el escrito libelar, los representantes judiciales del Distrito Metropolitano de Caracas, encabezados por el Procurador Metropolitano, denunciaron la ocurrencia de una controversia constitucional de competencias entre el Alcalde Mayor de la Ciudad de Caracas, y el resto de los Alcaldes que a nivel local dirigen las diversas entidades municipales que conforman a ese Distrito Metropolitano<sup>4</sup>, en relación a la autoridad competente para otorgar “autorizaciones” a los ciudadanos que deseen realizar manifestaciones públicas en la ciudad de Caracas.

Según adujo la representación judicial metropolitana, constituye un hecho notorio que la ciudad capital ha sido escenario de manifestaciones públicas que, a su entender, fueron realizadas sin contar con la “autorización” de las autoridades de la Alcaldía Mayor. Manifestaciones estas, “en cuyo marco se han verificado serios hechos de violencia que han traído como consecuencia graves daños a personas y bienes, resultando gravemente afectado el orden público en el Distrito Metropol-

---

<sup>2</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 27.725, de fecha 30 de abril de 1965.

<sup>3</sup> Debe indicarse que el “esquema” empleado para el análisis de la sentencia, se corresponde en gran parte de su estructura, con aquel que desarrollara el MAESTRO ANTONIO MOLES CAUBET, en su muy conocido “Estudio Analítico de la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 1 de Julio de 1981, sobre Provisión de Jefes de Departamentos”. *Revista de Derecho Público* Nro. 13. Enero-Marzo de 1983. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

<sup>4</sup> Esas diversas entidades municipales, que junto al Municipio Libertador del Distrito Capital, integran el “Distrito Metropolitano” de Caracas, son las siguientes: Municipio Baruta, Municipio Chacao, Municipio El Hatillo y Municipio Sucre, todos del Estado Miranda.

tano de Caracas y, por tanto, la normalidad institucional de esta unidad político territorial”.

Asimismo, relacionaron cronológicamente una serie de manifestaciones públicas de cuyos resultados se evidenciaba, a su entender, diversas alteraciones de orden público como producto de que, entre otras cosas, éstas se desarrollaban de forma paralela en un mismo sitio y en un mismo momento, sin tenerse en consideración que sus integrantes pertenecían a factores antagónicos y que no se contaba con la “debida autorización” metropolitana, “lo cual trajo como consecuencia la necesidad de la intervención de la Policía Metropolitana para evitar que ambos grupos de manifestantes se encontraran y se generaran situaciones de mayor violencia”.

Adicionalmente, señalaron que, según entiende el Alcalde del Municipio Libertador, sobre la base de la “autonomía municipal”, sólo él resultaría competente para autorizar la realización de “marchas o cualquier otro acto público”, cuando tal evento tuviera lugar exclusivamente en el territorio de dicho municipio, mientras que, si el mismo fuera desarrollado pura y simplemente en varios de los entes locales que conforman al Distrito Metropolitano, el Alcalde Metropolitano fungiría como mero coordinador frente a dichas entidades político-territoriales. En efecto, según adujo la representación metropolitana, el Alcalde del Municipio Libertador se arrogó una competencia que le corresponde ejercer con carácter de “exclusividad” al Alcalde Metropolitano.

Pues bien, según la representación judicial metropolitana, “...de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y atendiendo a la decisión dictada por (la) Sala (Constitucional) el 13 de diciembre de 2000, al resolver un recurso de interpretación constitucional interpuesto por el Alcalde Metropolitano, correspondía a dicho funcionario la preservación del orden público y la seguridad de las personas y bienes en el Distrito Metropolitano de Caracas y, siendo que las manifestaciones públicas atañen directamente estas funciones, sólo a éste competaría la potestad de otorgar los permisos a aquellas actividades políticas a que hace referencia el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos” (sic).

Cabe indicar, que la representación judicial del Distrito Metropolitano de Caracas, invocó una serie de razones que fundamentaban, a su entender, la existencia de las normas limitativas del derecho a manifestación pacífica en su jurisdicción territorial –esto es, los artículos 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones y 8.3 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas–, consagrado en los artículos 53 y 68 de la Constitución, interpretándolas en el sentido de atribuir a la “primera autoridad civil de la jurisdicción” –que en su entender es únicamente el Alcalde Metropolitano– una auténtica potestad autorizatoria, concibiendo así al derecho de manifestación como una facultad cuyo ejercicio está prohibido, salvo autorización expresa del Alcalde Metropolitano, en el caso de la ciudad de Caracas, de modo tal que “aún cuando la Constitución garantiza a los ciudadanos y ciudadanas el derecho de manifestar públicamente en los términos establecidos en la ley, dicho derecho podrá ser ejercido libremente cuando la manifestación haya sido participada a la

autoridad competente, quien la aceptará en el mismo acto del recibo de la participación”.

Según entendía el Distrito Metropolitano de Caracas, la exigencia legal de “autorizaciones” para las manifestaciones públicas encontraba fundamento en la necesidad de garantizar el orden público y la seguridad de personas y bienes, de los participantes o no en éstas, ante la “eventualidad” de verse afectados por la realización de tales expresiones populares; ello, dado que la competencia en materia de orden público es exclusiva (en principio) del Distrito Metropolitano, tendría como consecuencia la necesaria atribución también “exclusiva” de la “potestad autorizatoria” a dicho ente local, en desmedro de las atribuciones que en la materia puedan tener los Alcaldes de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas.

En pocas palabras; las “autorizaciones” para la realización de manifestaciones públicas se reducirían a un problema de orden público, donde el criterio atributivo de competencia sería, precisamente, la preservación de este último. Sobre esa premisa, el Distrito Metropolitano de Caracas –como autoridad competente en materia de orden público– sería entonces competente para otorgar las referidas “autorizaciones” de manera “exclusiva”.

Resumiendo, la representación judicial del Distrito Metropolitano de Caracas, entendía que el Alcalde Metropolitano, era la única autoridad competente para otorgar “autorizaciones” a aquellos ciudadanos que desearan realizar manifestaciones públicas en la ciudad de Caracas, de ahí que solicitara la “confirmación” de que la competencia para el otorgamiento de “autorizaciones” para la realización de manifestaciones públicas es del Alcalde Metropolitano, y en consecuencia “ordene al Alcalde del Municipio Libertador, así como al resto de los alcaldes de los municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas, abstenerse de otorgar permisos para realizar manifestaciones públicas en el Distrito Metropolitano de Caracas”.

Por su parte, la representación judicial del Municipio Libertador y del Alcalde de dicha entidad, junto al resto de las representaciones de los Municipios que conforman el Área Metropolitana de Caracas<sup>5</sup> (los cuales fueron llamados al proceso por la propia Sala Constitucional en atención a que cualquier decisión que en éste se tomara, incidiría en su esfera de derechos y competencias), aportaron una serie de alegatos con el objeto de demostrar que, al poseer cada uno de los Alcaldes locales, la condición de Primera Autoridad Civil dentro de sus respectivos ámbitos políticos territoriales, era a éstos y no al Alcalde del Distrito Metropolitano, a quienes competía producir las “autorizaciones” que habilitarían el desarrollo de reuniones públicas y manifestaciones. Adicionalmente, cada representación del nivel local, hizo apreciaciones particulares acerca de la percepción individual que tenían del caso.

Vista la síntesis anterior, resulta necesario hacer mención (anticipadamente), de la base constitucional y legal que debe ser observada a fin de determinar el cómo materializar el Derecho a reunirse públicamente y ha manifestar. Y desde ya,

---

<sup>5</sup> Menos la representación del Municipio El Hatillo, por no haber participado en el proceso a pesar de su notificación.

advertimos que entre ambas fórmulas existe una relación de genero y especie, respectivamente.

## *2. Base Normativa*

### *A. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

“Artículo 7: La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”.

“Artículo 174: El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil”.

“Artículo 53: Toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, ‘sin permiso previo’, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se registrarán por la ley”<sup>6</sup>.

“Artículo 68: Los Ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente, y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley.

Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público”.

### *B. Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*

“Artículo 8: El Alcalde Metropolitano es la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas, así como los Alcaldes municipales lo son en cada uno de los Municipios que lo integran. Tendrá, además, las siguientes atribuciones: (...)

3. Preservar el Orden Público y la seguridad de las personas y propiedades.

“Artículo 19: El Distrito Metropolitano de Caracas tiene las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El Nivel Metropolitano de Caracas tiene competencias en las siguientes materias: (...)

8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de sus competencias”.

### *C. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Publicas y Manifestaciones*

“Artículo 36: Todos los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse en lugares públicos o de manifestar, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes”.

“Artículo 38: Los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones deberán participarlo con veinticuatro horas de anticipación, cuando menos, por escrito duplicado, en horas hábiles, a la primera autoridad civil de la jurisdicción con indicación del lugar o itinerario escogido, día, hora y objeto general que se persiga.

---

<sup>6</sup> Similar disposición se encuentra contenida en el artículo 8 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana (23 de mayo de 1949), en donde se establece que: 1. Todos los alemanes tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas sin necesidad de notificación ni autorización, y; 2. Este derecho podrá ser restringido por una ley o en virtud de una ley por lo que se refiere a las reuniones al aire libre.

Las autoridades en el mismo acto del recibo de la participación deberán estampar en el ejemplar que entregarán a los organizadores, la aceptación del sitio o itinerario y hora”.

“Artículo 39: Cuando hubieren razones fundadas para temer que la celebración simultánea de reuniones públicas o manifestaciones en la misma localidad pueda provocar trastornos del orden público, la autoridad ante quien deba hacerse la participación que establece el artículo anterior podrá disponer, de acuerdo con los organizadores, que aquellos actos que se celebren en sitios suficientemente distantes o en horas distintas. En este caso tendrán preferencia para la elección del sitio y la hora quienes hayan hecho la participación con anterioridad”.

“Artículo 45: De cualquier determinación tomada por la primera autoridad civil de la jurisdicción que fuere considerada como injustificada por los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones, podrá recurrirse por ante el Gobernador del Estado, Distrito Federal o del Territorio, el cual estará obligado a decidir durante las cuarenta y ocho horas siguientes. De esta decisión se podrá apelar por ante el Consejo Supremo Electoral, quien decidirá con preferencia”.

## II. PREMISAS PARA EL RAZONAMIENTO

### 1. *Identificación Lógica*

De la síntesis del planteamiento de la controversia, pueden derivarse las siguientes cuestiones:

A. Si el ejercicio del Derecho Constitucional (fundamental)<sup>7</sup> a reunirse públicamente y a manifestar pacíficamente, encuentra límites en “habilitaciones administrativas”. ¿De donde se derivan tales habilitaciones?.

B. Caso de requerirse de tales habilitaciones administrativas para ejercer el Derecho Constitucional mencionado, ¿a qué ente u órgano corresponde emanarlas?, y ¿qué norma le atribuye a éstos dicha competencia?.

C. Caso contrario, de no ser necesarias tales habilitaciones administrativas, ¿en qué consiste y cómo se materializa la actividad desplegada por los entes competentes frente a la participación de los interesados?.

### 2. *Análisis General*

Pues bien, según Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Español Nro. 66/1995, de 8 de mayo de 1995:

---

<sup>7</sup> Los derechos fundamentales propiamente dichos “son, esencialmente, derechos del hombre individuo libre, y, por cierto derechos que él tiene frente al Estado (...) el hombre, por virtud de su propio derecho natural, entra en juego frente al Estado, y, mientras haya de hablarse de derechos fundamentales, no puede desecharse por completo la idea de derechos del individuo, anteriores y superiores al Estado (...) Derechos fundamentales en sentido propio son tan sólo los derechos y libertades de la persona humana individual. La significación jurídica de reconocimiento y declaración estriba en que tal reconocimiento significa el reconocimiento del principio fundamental de distribución: una esfera de libertad del individuo, ilimitada en principio, y una posibilidad de injerencia del Estado, limitada en principio, mensurables y controlables”. Vid. CARL SCHMITT. *Teoría de la Constitución*. Madrid: AU, 1982, Págs. 170 y sigs.

“Respecto a la facultad de la autoridad gubernativa que venimos analizando (recibir la comunicación para desarrollar reuniones públicas y manifestaciones), este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983<sup>8</sup> no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad.

El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y cuyos elementos configuradores son el subjetivo -agrupación de personas-, el temporal -duración transitoria-, el finalista -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración- (por todas, STC 85/1988). También hemos destacado en múltiples Sentencias el relieve fundamental que este derecho «cauce del principio democrático participativo» posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución. Para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La referida Ley Orgánica 9/1983 (modificada parcialmente por la Ley Orgánica 9/1999), es en España, el marco legal regulador del Derecho de Reunión (genero) y del Derecho a Manifestar (especie).

<sup>9</sup> Continúa el importantísimo e ineludible fallo (que nos permitimos citar *in extenso*), expresando lo siguiente: No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su art. 21.2 establece explícitamente, como límite específico al ejercicio de ese derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes (...) El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de «razones fundadas» de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de favor libertatis y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración. En cuanto al contenido del límite previsto en el art. 21.2 CE, la «alteración del orden público con peligro para personas o bienes», debe advertirse de entrada que para delimitar su alcance no resulta ni necesario en la práctica ni correcto en el plano teórico, entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público. Esto es así porque el mentado precepto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro, como comprobaremos de inmediato, no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público sino un elemento sustantivo que

define el contenido de ese concepto. Por otra parte, esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público. Desde esta perspectiva, para resolver la cuestión así acotada basta con señalar lo siguiente: primero, que, interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político. El contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado. Al ponderar la aplicación el límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad). En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE, cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes. Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, éstos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Si la cláusula «con peligro para personas o bienes» fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 CE y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros (...)

En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente desde la perspectiva del art. 21.2 CE,



para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona -normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades-, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un periodo de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, como se dijo en la citada STC 59/1990, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas. Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio. Para prohibir las reuniones no puede invocarse una genérica conflictividad circulatoria, ya que, incluso en esas zonas de densa circulación, pueden darse casos en los que las circunstancias específicas de las reuniones convocadas -por ejemplo, la hora, el carácter festivo del día, el previsible escaso número de asistentes o la garantía de no obstrucción prolongada de calzadas- lleven a la convicción de que no existen razones fundadas de que la reunión va a producir un colapso circulatorio que altere el orden público con peligro para personas o bienes. Esa ponderación casuística corresponde hacerla a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que, en el supuesto de que decida prohibir la concentración, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y en atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 CE, que habla de la existencia de «razones fundadas», debe: a) motivar la Resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos spongán retrasos o rodeos irrazonables-. Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse. Es esta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/1982), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve

El artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (citado en el punto relativo a la Base Normativa) establece para los organizadores de manifestaciones públicas la obligación de participación a la autoridad administrativa del evento programado, con especificación del lugar o itinerario escogido, día, hora y objeto general que se persiga, con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la realización del acto. Por otra parte, existe la obligación paralela para la Administración –en el sentido del poder-deber– de estampar la “aceptación” del sitio o itinerario y hora, con lo cual se completa la manifestación volitiva administrativa y se ejecuta la competencia allí conferida.

Aún cuando *prima facie* pudiera entenderse que el proveimiento administrativo allí consagrado es el propio de una autorización, existen ciertas características que permiten al operador jurídico separarse de esa calificación, otorgándole una distinta. En efecto, el acto mediante el cual la “primera autoridad civil de la jurisdicción”, manifiesta: (i) conocimiento respecto de la oportunidad y modo del ejercicio del derecho constitucional a manifestación; y (ii) “aceptación” de la modalidad escogida por los manifestantes para llevarla a cabo, es lo que la doctrina administra-

---

fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no sólo a la opinión pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión. Naturalmente, de ello no se infiere que, en estos supuestos, este tipo de concentraciones siempre deba poder celebrarse en los lugares programados por los organizadores, pero sí puede influir, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa. Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública –en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación– que se aproxime al máximo a la que pretendan alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado. La prohibición de celebrar una concentración debe ser sometida a un juicio de proporcionalidad, ya que sólo será constitucionalmente legítima si no existen otros medios de preservar el orden público sin un sacrificio tan importante del derecho de reunión. Para comprobar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto –la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes–; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

tiva más calificada ha llamado deberes administrativos, o lo que es lo mismo, permisiones generales con reserva de excepción prohibitiva.

Dentro de las formas de la actividad administrativa susceptibles de influenciar los derechos de los administrados se encuentran, en un lugar primordial, las limitaciones administrativas. Éstas son, resumidamente, aquellas incidencias de la Administración que, sin modificar la capacidad del administrado ni el contenido de su derecho, fijan los límites y modalidades del ejercicio del derecho por parte de éste, dejando inalterados el resto de los elementos del mismo (configuración, funcionalidad, límites, protección). Lógicamente, la necesidad de intervención administrativa encuentra su justificación en la necesidad de “armonizar” y “conciliar” el derecho del administrado con los derechos de sus conciudadanos, individual o colectivamente, e incluso con los intereses de la propia Administración<sup>10</sup>.

Las limitaciones administrativas pueden catalogarse, siguiendo a VIGNOCCI, en tres tipos fundamentales. El primero de ellos es el llamado de prohibición incondicionada y absoluta de un modo de ejercicio concreto: en este caso, la Administración prohíbe absolutamente el ejercicio del pretendido derecho, de manera que cualquier manera de orientación volitiva del administrado en un sentido distinto del querido por la norma atributiva de competencia –e incluso, del acto administrativo contentivo de la prohibición por aplicación de la ley– podrá activar el ejercicio del derecho de punición del Estado –*ius puniendi*–, comúnmente por medio de las potestades de policía por la propia Administración, en palabras del profesor MAYER.

Un segundo tipo de limitaciones administrativas son aquellas llamadas de prohibición relativa con reserva de excepción a otorgar por la Administración, o dicho de otra manera de suspensión de la facultad de ejercicio. En este caso, como lo enseñan GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, la ejecución privada de una determinada actividad o de cierto modo de ejercicio de derechos está, normalmente, proscrita para el administrado. Es únicamente bajo ciertas premisas, determinadas en la ley y sometidas a la verificación del órgano administrativo, previa valoración de la situación a la luz del interés público que la norma atributiva de competencia tutela, que la Administración podrá permitir, autorizar al particular la realización, antes prohibida<sup>11</sup>. Este segundo supuesto es, precisamente, el de las autorizaciones, a las que la representación judicial del Distrito Metropolitano de

---

<sup>10</sup> GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO y FERNANDEZ, TOMAS-RAMON; *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Reimpresión de la 8ª Edición. Editorial Civitas, Madrid, 1998, pp. 105 y 106.

<sup>11</sup> “Un simple repaso de las normas positivas en materia de limitaciones administrativas de derechos pone de manifiesto de inmediato la existencia de una serie de figuras que, con unos u otros matices y bajo una terminología muy variada, expresan ideas muy próximas entre sí. En todos estos casos (autorizaciones, permisos, licencias, visados, habilitaciones, colegiaciones, dispensas, inscripciones incluso, etc.) una actividad privada es consentida por la Administración previa valoración de la misma a la luz del interés público que la norma aplicable en cada caso pretende tutelar. La intervención de la Administración por vía del consentimiento del ejercicio de la actividad se configura siempre como requisito necesario de dicho ejercicio, que, de otro modo, o bien no podría desplegarse válidamente, o bien se vería privado de efectos jurídicos”. GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ; *Curso... cit.*, p. 131.

Caracas pretendió asimilar la aceptación de la participación contenida en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, interpretación que, en nuestro criterio, desdice la real naturaleza y finalidad del mecanismo de intervención administrativa allí consagrado, toda vez que el derecho constitucional a la manifestación pública no puede, en forma alguna, quedar prohibido.

En este orden de ideas, una limitación administrativa autorizatoria –si así puede llamarse– supone (i) un derecho en poder del administrado; (ii) la prohibición genérica de su ejercicio; (iii) la posibilidad de ejercicio, por vía de excepción, del derecho genéricamente prohibido; y (iv) la competencia administrativa para que, una vez verificada la forma de ejercicio del derecho por el particular y conciliados los diversos intereses en conflicto, la Administración permita, autorice al administrado su ejecutoria: requisitos que –ni remotamente– se cumplen en el caso del artículo 38 en comentario.

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones consagra, en todo caso, las modalidades de ejercicio de un derecho humano fundamental<sup>12</sup>, que por su propia naturaleza es de imposible prohibición. En efecto, ni siquiera el Poder Legislativo podría limitarlo de forma absoluta<sup>13</sup>, ya que, por un lado, el propio texto constitucional garantiza el desarrollo de reuniones públicas sin la necesidad de obtener permiso previo, siendo éstas el género de aquella especie consagrada en el artículo 68 constitucional; y, adicionalmente, según la dicción del artículo 19 de la Constitución “el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”.

Es precisamente por el carácter irrenunciable, indivisible e interdependiente del Derecho Humano Fundamental a manifestar públicamente y expresar sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz<sup>14</sup>, por escrito –pancartas y

---

<sup>12</sup> “...en primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de individuos no sólo en cuanto garantizan un Status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana, justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado Social de Derecho o el Estado social y democrático de derecho...” Sentencia proferida por el Tribunal Constitucional Español, en fecha 14 de julio de 1981.

<sup>13</sup> “El derecho del ciudadano de participar activamente en el proceso de formación de la opinión y la voluntad política, mediante el ejercicio de la libertad de reunión, es uno de los elementos indispensables de una comunidad democrática. Este significado fundamental que tiene el derecho a la libertad debe ser respetado por el legislador para la expedición de las disposiciones que limitan el derecho fundamental, así como para su interpretación y aplicación por parte de las autoridades y los Tribunales” Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán, dictada en fecha 14 de mayo de 1985 –1BvR 233, 341/81–.

<sup>14</sup> La libertad de opinión “...tiene el carácter de expresión directa de la personalidad humana y como uno de los derechos humanos más importantes, constitutivo de un ordenamiento democrático liberal, en tanto que posibilita la controversia intelectual permanente y la confrontación de opiniones como elemento vital de esa forma de Estado. Si la libertad de reunión se

pendones— o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, siempre que sea en forma pacífica y sin armas, que la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones estableció, en lugar de una prohibición genérica con excepción autorizatoria por parte de la Administración —lo cual hubiera sido flagrantemente inconstitucional— una permisión general con reserva de excepción, más que prohibitiva, “armonizadora o conciliadora” de las condiciones y modos de ejercicio del derecho a manifestar, consagrado en los artículos 53, 57 y 68 de la Constitución (tercer supuesto).

En efecto, la participación que consagra el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones busca, lejos de apartar un hipotético obstáculo administrativo para el ejercicio del derecho a manifestar, consagrar un deber del particular de notificar<sup>15</sup> a la Administración, para que ésta — como guardiana del interés colectivo— pueda implementar los mecanismos que aseguren la coexistencia pacífica de derechos e intereses, individuales y colectivos, que pueden colidir en determinado momento con la manifestación pública notificada.

El deber administrativo supone, principalmente, que el particular adopte frente a la Administración un cierto comportamiento activo, omisivo e incluso de soportar, padecer la acción administrativa. Esta característica separa al deber, desde ya, de la obligación, pues en esta última el hacer, el no hacer o el padecer se constituye como un derecho propio de la otra parte, cuestión que no ocurre en el deber administrativo. En el caso del deber, la Administración impone fórmulas de comportamiento al administrado que no inciden, en más o en menos, en una ventaja patrimonial o de otra índole para aquélla, sino que se hacen surgir por puras consideraciones abstractas de interés público. Así, y como sostiene GIANNINI, la Administración no exhibe un derecho frente a los deberes de los administrados,

---

entiende como la libertad de expresar una opinión colectiva, no puede valer en principio, nada diferente para ella. Nada se opone a que para el caso de las demostraciones en especial, se recurra a la argumentación que caracteriza por regla general el ejercicio de la libertad de opinión. En esta medida, el manifestante puede expresar su opinión, con su presencia física y de manera pública, y sin la intermediación de los medios, y desarrollar también su personalidad en forma directa. En su forma típica ideal las demostraciones son la representación corpórea de las convicciones de la comunidad, donde los participantes, de una parte, se cercioran con otros en la comunidad de sus convicciones y de la otra, adoptan una posición pública, en el estricto sentido de la palabra —ya sea mediante la simple presencia, la forma en que aparecen, las relaciones con los otros y la elección del lugar- y ratifican sus puntos de vista. El peligro de que tales expresiones de opinión, al ser utilizadas con fines demagógicos y en forma dudosa, puedan ser emocionalizadas, no puede ser determinante en el ámbito de la libertad de reunión para la valoración fundamental, como ocurre en el campo de la libertad de opinión y prensa” *Íbidem*.

<sup>15</sup> En nuestro criterio, y siguiendo la línea trazada por la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán, en la sentencia de fecha 10 de octubre de 1991 —1BvR 850/88-, el deber de notificar no se aplica a las reuniones espontáneas. Es decir, a aquellas que se desenvuelven “...por un motivo momentáneo, no planeado, y sin organizador...”, dado que en esos casos la notificación resulta imposible por motivos fácticos. En efecto, según el Tribunal Constitucional Alemán, “...La insistencia en el deber de notificar (...) conllevaría consecuentemente a la imposibilidad de llevar a cabo reuniones espontáneas. Esto no sería compatible con el derecho fundamental de la libertad de reunión.

sino una competencia –que compromete el interés público– que le permite imponerlos o vigilarlos, según sea el caso<sup>16</sup>.

La categoría de deberes administrativos que interesan al presente análisis son los denominados deberes normativos fiscalizados por la Administración, en los cuales la ley vincula directamente a los destinatarios a adoptar una cierta conducta, y a la vez habilita –otorga competencia– a la Administración a que fiscalice el efectivo cumplimiento de dicha conducta, y cuyo incumplimiento es eventualmente sancionable. La habilitación –esto es, la competencia– suele estar configurada por: (i) una facultad de inspección sobre la actividad privada; (ii) la posibilidad de declarar con efectos vinculantes la extensión concreta del deber de que se trate y su grado de realización concreta; (iii) la posibilidad de ejecución forzosa; y (iv) la sanción a su incumplimiento.

Bajo las premisas anteriores, cuando el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones requiere del administrado una conducta activa, consistente en la notificación a la “primera autoridad civil de la jurisdicción” del lugar, modo y tiempo de desarrollo de la manifestación pacífica, lo que establece es un deber administrativo tendiente a facilitar a la Administración el ejercicio de sus competencias en las materias que, directa o indirectamente, pudieran verse afectadas por el ejercicio del derecho consagrado en los artículos 53, 57 y 58 de la Constitución, con la posibilidad jurídica, no ya de prohibir la manifestación –lo cual sería evidentemente inconstitucional, como ya hemos anotado– sino de conciliar o armonizar su ejercicio con la serie de actividades paralelas que pueden verse afectadas por él.

Resulta ahora evidente cuál es el verdadero alcance y límites de la competencia cuya atribución se debatió en la controversia constitucional planteada ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; no es una autorización administrativa la que está en juego, sino una competencia armonizadora entre el ejercicio del Derecho Fundamental a reunirse públicamente y a manifestar, frente a la preservación Orden Público.

Ahora bien, debe traerse a colación, que la coexistencia de esos derechos e intereses colectivos mencionados, debe circunscribirse a la preservación del Orden Público, entendido éste de forma restrictiva<sup>17</sup>, es decir, reducido al núcleo de la preservación de vidas humanas y bienes frente a situaciones de riesgo inminente, y no entendido de manera general y abstracta, como acatamiento de las reglas y prin-

---

<sup>16</sup> Cfr. GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ; *Curso...* cit., p. 124.

<sup>17</sup> “La libertad de reunión, protegida en forma de derecho fundamental, tiene que pasar a un segundo plano sólo cuando de una ponderación de bienes que atienda al significado del derecho a la libertad, resulta que esto es necesario para la protección de otro bien jurídico de igual valor. Por tal motivo, en ningún caso cualquier interés no justifica una limitación de ese derecho a la libertad; las molestias que de manera inevitable pueden resultar de la inmensidad del ejercicio de un derecho fundamental, y que no se pueden evitar sin perjuicio para las finalidades de la reunión, los deben soportar por lo general los terceros” Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Federal Alemán, dictada en fecha 14 de mayo de 1985 –1BvR 233, 341/81-.

cipios jurídicos y metajurídicos que están en la raíz de la convivencia social y son el cimiento del orden económico, político y social<sup>18</sup>.

No ajeno a lo anterior, se encuentra el hecho de que la competencia está atribuida a la Primera Autoridad Civil de la jurisdicción, entonces, en principio, pareciera que sería el Alcalde del Municipio quien deba ejercer los controles a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de manera de conciliar los intereses de su localidad con el derecho de los manifestantes a expresar su pensamiento, pacífica, públicamente y de viva voz.

Sin embargo, el artículo 18 de la Constitución estableció que en la Ciudad de Caracas regiría un sistema de gobierno municipal a dos niveles. Esta disposición, en la interpretación efectuada por la Sala Constitucional en su Sentencia N° 1.563/2000, de 13 de diciembre, implica que el Distrito Metropolitano de Caracas es, al igual que los Municipios que lo integran, parte del Poder Público Municipal. Así lo dice la Sentencia mencionada:

“El Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas, se refiere a una fórmula de administración a nivel municipal (...)

El sistema de dos niveles, expresado en el artículo 18 constitucional, fue interpretado por el constituyente, creador de la Constitución, y por tanto de su mismo espíritu, como que existe un primer nivel: el metropolitano, que ejerce sobre la totalidad de la unidad territorial, funciones ejecutivas y legislativas, mediante los organismos que señale la Ley; y un segundo nivel, comprendido dentro del primer nivel, formado por los órganos ejecutivos y legislativos de cada Municipio (...)

En consecuencia, el Distrito Metropolitano de Caracas, es uno de los Distritos Metropolitanos que forman parte del Poder Municipal, y así se declara”.

En ese mismo sentido se orienta el encabezamiento del artículo 8 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas<sup>19</sup>, el cual

---

<sup>18</sup> “Si no se tiene el temor de que una demostración va a tener un desarrollo poco amistoso, o que los organizadores y sus seguidores persiguen un desarrollo de este tipo o que por lo menos lo aprueban, el participante pacífico conserva la protección garantizada todo ciudadano en la Constitución, de la libertad de reunión, aun cuando se cuente con excesos de algunos o de una minoría. En un caso tal la prohibición preventiva de toda la organización presupone requisitos estrictos para el pronostico del peligro así como del agotamiento previo de todos los medios idóneos aplicables, que posibiliten a los manifestantes pacíficos la realización de su derecho fundamental”. Así pues, “Para todas las reglamentaciones que imponen límites, el legislador tiene que respetar la decisión constitucional fundamental (...) él puede limitar el ejercicio de la libertad de reunión sólo para proteger los bienes jurídicos de igual valor en cabeza de terceros, bajos estricta aplicación del principio de la proporcionalidad” *Ibidem*.

<sup>19</sup> Dicha Ley, según indicó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia Nro. 226, del 18 de febrero de 2003: “A pesar de tratarse de una ley (acto normativo sujeto a la Constitución), es de resaltar que la misma emanó directamente del constituyente – lo que la reviste de particulares características frente a otras fuentes normativas (vid. stc. n 1563/2000)- con el objeto de desarrollar parcialmente al referido artículo constitucional. Asimismo, debe notarse que la referida ley rediseña el esquema de distribución de competencias entre los órganos de Poder Público Municipal que la propia Carta Magna, en un principio, originó; dando lugar así a lo que la doctrina ha denominado en conjunto como leyes constitucionales, reconociendo a esta clase de normas como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, aunque para la modificación de las mismas no sea necesario acudir a los

establece que el Alcalde Metropolitano es la Primera Autoridad Civil, política y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas, así como los Alcaldes municipales lo son en cada uno de los Municipios que lo integran.

Como claramente puede evidenciarse, el gobierno municipal de la ciudad de Caracas –al que hace referencia, por interpretación del artículo 174 de la Constitución, la mención a la “Primera Autoridad Civil de la jurisdicción” que contiene el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones al atribuir la competencia para la modificación de las condiciones de ejercicio del derecho a la manifestación pública– se subdivide en dos escalas, la metropolitana y la municipal, ambas poseedoras de la cualidad de “Primera Autoridad Civil” por imperio de expresas normas constitucionales y legales.

Así las cosas, es inevitable preguntarse: ¿Cuál de los dos gobiernos municipales, el metropolitano o el municipal, es el competente para ejercer los controles propios de la conciliación de los distintos derechos y garantías ciudadanas envueltos en el desarrollo de una manifestación pública, así como para modificar de ser el caso las modalidades de ejercicio de este último derecho?, ¿Es el gobierno metropolitano, por órgano del Alcalde Metropolitano?, ¿Es el gobierno municipal, por instrumento de su Alcalde?, ¿Son ambos?.

Así quedó evidenciada la raíz de la controversia constitucional propuesta por ante la Sala Constitucional; es el concepto de “Primera Autoridad Civil” y su apropiada aclaración, lo que permitirá detectar cuál es el órgano del Poder Municipal al cual –o a los cuales– deba endilgarsele el ejercicio de la competencia, que de manera expresa e indistinta atribuye a la Primera Autoridad Civil de la jurisdicción el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. Ello atendiendo a que sendas normas constitucionales (artículos 7 y 174) impiden cualquier “interpretación”, que pretenda desconocer de cualquier forma y en modo alguno, la naturaleza de Primera Autoridad Civil de los Alcaldes Municipales (Locales) dentro de su jurisdicción, pues la única forma en que tal situación podría variar, sería enmendando o reformando la Constitución.

Realmente, el Constituyente no estableció excepciones respecto a la situación planteada, ni mucho menos nos encontramos frente a un aspecto oscuro de la “Constitución” que requiera de interpretación<sup>20</sup>, de modo tal que los Alcaldes del nivel local, son y serán, ex artículo 174 del Estatuto Fundamental, las Primeras Autoridades Civiles en sus respectivas entidades político territoriales a los efectos de cualquier Ley<sup>21</sup> o disposición infraconstitucional, salvo que la Constitución sea modificada mediante los mecanismos que ella misma establece.

---

mecanismos de reforma del texto fundamental, sino el de creación de leyes. Por ello, debe reconocerse la existencia –desde la Constitución– del Distrito Metropolitano de Caracas.

<sup>20</sup> De hecho, en el Proceso, se adujo la incompetencia de la Sala Constitucional para resolver la controversia, pues ella derivaba no de disposiciones constitucionales, sino realmente del artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. Sin embargo, la Sala, sin emplear fundamentos de peso, consideró que si se trataba de una controversia constitucional de competencias.

<sup>21</sup> Nos referimos en este punto a la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (especialmente a su artículo 38), la cual, inclusive, es pre-constitucional. De ahí que, al referirse a Primera Autoridad Civil, jamás pudo considerarse la especial situación “metropo-



Cualquier tipo de interpretación que pretenda hacerse de la condición constitucional de Primera Autoridad Civil de los Alcaldes del nivel local, debe efectuarse de forma descendente, es decir, partiendo desde la Constitución como norma suprema hacia el resto del ordenamiento jurídico inferior, pero jamás como lo pretendió la representación judicial del Distrito Metropolitano de Caracas, es decir, de forma ascendente, partiendo del ordenamiento jurídico inferior, para socavar una clara norma constitucional en favor de una descabellada interpretación legal.

Debemos señalar, que “la norma atributiva de competencia”, para producir la permisión general con reserva de excepción conciliadora o armonizadora de Orden Público, para el desarrollo de manifestaciones o reuniones públicas, es el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y no el artículo 8 numeral 3 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

En el fondo de la tramitación del proceso, nunca fue un hecho controvertido que la competencia para preservar el “Orden Público” (seguridad de las personas y propiedades) en el Distrito Metropolitano, le correspondiera (en principio) a un órgano distinto del Alcalde Metropolitano, más sin embargo, tal competencia (que sí es exclusiva de ese órgano –en principio–, al no tenerla atribuida ninguna de las Alcaldías a nivel local, ni algún otro ente local) no restringe o limita en modo alguno la competencia atribuida en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, tal como lo pretendió la representación judicial metropolitana, a fin de arrogarse de forma exclusiva la competencia de la determinación de la aceptación de los eventos públicos.

Cada una de las normas citadas tiene un objetivo y materia concreta, que no debe ser confundida en cuanto al ejercicio “compartido” de competencias entre las distintas Primeras Autoridades Civiles en sus respectivas jurisdicciones.

Resulta totalmente falso e inconsistente, que el Alcalde Metropolitano al tener atribuida la competencia de Orden Público en el Distrito Metropolitano, sea el único que tiene la competencia, a su vez, para otorgar las permisiones generales en materia de manifestaciones o reuniones públicas. Tal interpretación contradice abiertamente tanto los artículos 7 y 174 de la Constitución, como el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, norma esta que sí atribuye la competencia para tal determinación a las Primeras Autoridades Civiles de la Jurisdicción donde se pretendan desarrollar, de manera indiscriminada.

Partir del supuesto de que cualquier manifestación o concentración producirá necesariamente alteraciones del Orden Público, es una afirmación exagerada, pero más allá de ello, en vez de cercenar la competencia legal y constitucionalmente atribuidas a cada una de las Primeras Autoridades Civiles a nivel local, comporta una obligación de carácter dual para con la colectividad, en primer termino, la de estas últimas a participar al órgano competente en materia de Orden Público (entiéndase Alcalde Metropolitano) del desarrollo de tales actos a fin de activar los

---

litana actual”, y mucho menos, la pluralidad de Primeras Autoridades Civiles que iban a coexistir en un mismo ámbito territorial, a diferencia de la realidad para el momento en que fue dictada.

mecanismos de prevención necesarios; y en segundo término, el ejercicio efectivo y eficiente de tal competencia por parte de ese órgano, con independencia de la autoridad competente de la que haya emanado la permisión general, pues ello es lo que se desprende del ordenamiento jurídico aplicable.

El artículo 8 numeral 3 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, al atribuir la competencia de Orden Público al Alcalde Metropolitano de Caracas, exige –aunque no de forma expresa–, que las Primeras Autoridades Civiles que convergen en el Distrito Metropolitano de Caracas, participen irremediablemente a aquél órgano, de cualquier manifestación o reunión pública que haya sido anunciada y prevista de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, para que el Alcalde Metropolitano, en ejercicio de esas competencias de “Orden Público”, active los mecanismos de prevención y control necesarios para su preservación. Pero en modo alguno, el artículo 8 numeral 3 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, puede emplearse para vaciar de contenido los artículos 7 y 174 de la Constitución y 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, los cuales son extremadamente claros en sus disposiciones.

En pocas palabras, independientemente del órgano del cual emane la “aceptación” tendente al desarrollo de una manifestación o reunión pública, el Alcalde del Distrito Metropolitano como órgano competente, debe prevenir cualquier alteración del orden público o actuar frente a aquellas que se produzcan. Para ello, el órgano competente que haya emanado la “aceptación”, debe comunicar de la misma al Alcalde Metropolitano, a fin de éste emprenda las labores de coordinación respectivas y el efectivo ejercicio de lo que sin duda son sus competencias de Orden Público.

Ahora bien, la inacción de las competencias de Orden Público atribuidas al Alcalde del Distrito Metropolitano, sobre la base de que no fue de su seno de donde emanó la “aceptación” para el desarrollo de una manifestación o reunión pública, constituye un argumento insostenible y absurdo, por su falta de adecuación con lo dispuesto en los artículos 7, 174 y 140 de la Constitución, 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones y 8.3 y 19.8 de Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, pues conllevaría una abierta pretensión de renuncia a las competencias de Orden Público que le han sido legalmente atribuidas<sup>22</sup>.

Pretender supeditar el ejercicio de las competencias de Orden Público atribuidas al Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas en las manifestaciones o reuniones públicas, aceptadas de conformidad con la Ley y la Constitución por otras Primeras Autoridades Civiles competentes, a una mera interpretación donde se confunden normas atributivas de competencia, es inconcebible. De haberse tolerado por la Sala Constitucional semejante situación, pudiese haberse hecho operativa la respectiva responsabilidad civil, administrativa o penal en cabeza del Alcalde Metropolitano por su inacción. E inclusive, la responsabilidad patrimonial del Es-

---

<sup>22</sup> Vid. Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

tado por las actuaciones u omisiones de los órganos policiales del Distrito Metropolitano<sup>23</sup>.

La solución a la que pudo arribarse, atendiendo a la literalidad de la Constitución y la Ley, era aquella mediante la cual se estableciera que tanto el Alcalde Metropolitano, como los Alcaldes de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, en su carácter de Primeras Autoridades Civiles (todos), tienen de conformidad con los artículos 7 y 174 de la Constitución y 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la competencia “compartida” para otorgar autorizaciones a fin de que sean desarrolladas manifestaciones o reuniones públicas en sus respectivos ámbitos territoriales.

En tal sentido, hubo de determinarse de que forma el Alcalde Metropolitano, a quien no podía desconocérsele su condición de Primera Autoridad Civil a escala metropolitana, debía ejercer la competencia establecida en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la cual es compartida con los Alcaldes del nivel local (es decir del nivel político territorial más cercano al ciudadano), sin que se produjeran a futuro, conflictos negativos o positivos de competencia, o paralelismos que degenerarán en graves problemas de Orden Público.

Así pues, el caso se resolvió al detectarse la existencia de una competencia compartida y no como lo quiso hacer ver la representación judicial del Distrito Metropolitano. Es decir, sobre la existencia o no de tal competencia en cabeza de los Alcaldes de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano.

La competencia referida, existe efectivamente, y recae en cabeza de todas las Primeras Autoridades Civiles que convergen en el Distrito Metropolitano de Caracas, con algunas particularidades determinadas por la Sala Constitucional “respecto a la intensidad y momento de su ejercicio”, todo ello de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, tal como ha sido expuesto.

Para finalizar el punto, debe indicarse que la posición mediante la cual la representación del Municipio Libertador, pretendía distinguir entre la existencia de manifestaciones metropolitanas y locales, atendiendo al número de entidades que abarcara, no se correspondía con disposición constitucional o legal alguna. Pero más allá de ello, resultaba una postura sumamente ingenua, pues cualquier manifestación o reunión pública efectuada en ámbitos fronterizos municipales, con independencia del número de participantes en ellas, podía ser considerada como metropolitana, y hubiese sustraído ilegal e inconstitucionalmente la competencia que tienen atribuida los Alcaldes del nivel local. Así, *verbigracia*, cinco o diez ciudadanos reunidos públicamente en un ámbito fronterizo municipal, hubiesen transformado su concentración o manifestación en metropolitana si por pocos instantes se trasladaban de un Municipio a otro.

---

<sup>23</sup> Vid. “La Responsabilidad Patrimonial del Estado por las Actuaciones Materiales de sus Órganos Policiales”, cuya autoría corresponde a: ARLETTE MARLEN GEYER ALARCON. En *Re-*

### III. CONTENIDO DE LA SENTENCIA<sup>24</sup>

#### 1. Primera Afirmación

La Primera Autoridad Civil está en un nivel inferior al del Gobernador del Estado, del Distrito Federal o de los Territorios, quienes son los entes capaces de conocer en alzada.

#### \* *Implicaciones Jurídicas*

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 174) y de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (artículo 8), eran los Prefectos a nivel municipal y los Jefes Civiles a nivel parroquial<sup>25</sup> (artículos 27 numeral 1 y 31 numeral 1 de la Ley Orgánica del Distrito Federal), aquellos funcionarios que ejercían de manera “directa” las funciones de Primera Autoridad Civil<sup>26</sup>. Estos funcionarios, no eran más que agentes inmediatos y mediatos de los Gobernadores en ámbitos territoriales menores, es decir, eran órganos desconcentrados y ejecutores de las ordenes que les impartiera Gobernador<sup>27</sup>.

- 
- vista de Derecho Administrativo* Nro. 14, Enero-Abril 2002. Caracas: Editorial Sherwood.
- <sup>24</sup> Según maravillosamente lo expone el Maestro MOLES CAUBET, “Estudio Analítico de la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 1 de Julio de 1981, Sobre Provisión de Jefes de Departamentos”. *Revista de Derecho Público* Nro. 13. Enero-Marzo de 1983. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana: “Toda sentencia ha de contener tres elementos constitutivos: la pretensión del demandante o recurrente, los hechos determinantes, con su calificación jurídica, y la decisión o fallo que de ello se desprende. Por esto se ha afirmado que la sentencia consiste, a la vez, en un juicio lógico, que es un acto de inteligencia, y en un juicio jurídico, que es un acto de la voluntad, de la voluntad del Estado (CALAMANDREI)”.
- <sup>25</sup> Artículo 25 de la Ley Orgánica del Distrito Federal: “En cada uno de los municipios habrá un Prefecto de libre nombramiento y remoción del Gobernador. Para ser Prefecto se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco (25) años, de estado seglar y residente del respectivo municipio. Es el órgano inmediato del Gobernador y ejecutor directo de las órdenes que le imparta dentro de sus atribuciones”.
- <sup>26</sup> Decimos que eran los Prefectos y los Jefes Civiles quienes ejercían de manera “directa” las funciones de Primera autoridad Civil, puesto que realmente tal condición la poseían no sólo estos dos funcionarios. En efecto, El Presidente de la República, era formalmente, quien ejercía la “superior” autoridad civil en el Distrito Federal, más sin embargo, su ejercicio se debía llevar a cabo a través del Gobernador del Distrito Federal (artículo 10 LODF). Éste último, a su vez, poseía la competencia para nombrar a la autoridad civil del nivel municipal (Prefecto, ex artículos 15.5 y 25 de la LODF), a quien correspondía designar a la autoridad civil del “nivel” parroquial (Jefes Civiles, ex artículo 29 de la LODF). Como puede observarse, la multiplicidad de autoridades civiles en el extinto Distrito Federal, se veía diluida en los Prefectos y Jefes Civiles atendiendo a un sistema de eminente corte centralista, pues sólo a estos últimos le estaba atribuida de manera directa y expresa, el haz de competencias que se correspondía con una de las características fundamentales de toda autoridad civil, cual es, la cercanía al ciudadano. Asimismo, es evidente que la antigua estructura funcional de las autoridades civiles en el Distrito Federal se fundamentaba en relaciones de jerarquía, en atención al siguiente orden, Presidente de la República, Gobernador del Distrito Federal, Prefecto Municipal y Jefe Civil Parroquial. Tal situación, no se corresponde en lo absoluto con el actual ordenamiento Constitucional y legal.
- <sup>27</sup> A su vez, el Gobernador del Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en el ordinal 17 del artículo 190, de la Constitución de la República de Venezuela (1961), era nombrado

Debemos indicar, que la puntual afirmación hecha por la Sala Constitucional, ateniéndonos a la “literalidad” del artículo 45 de la “antigua pero aún vigente”, Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, es correcta, pues entre Gobernadores, Prefectos y Jefes Civiles (quienes tenían la condición de Primera Autoridad Civil), “existía” relación de jerarquía, de ahí que, cualquier determinación tomada por la Primera Autoridad Civil de la “jurisdicción” respecto a reuniones públicas o manifestaciones, que hubiese sido considerada como injustificada por sus organizadores, podía recurrirse por ante el Gobernador del Estado, Distrito Federal o del Territorio.

## *2. Segunda Afirmación*

El Alcalde Metropolitano se encuentra al mismo nivel del extinto Gobernador del Distrito Federal, quien como autoridad civil a nivel macro en el Distrito Metropolitano, debe ser la segunda instancia de las otras autoridades de los municipios que actúan a nivel micro.

### *\* Implicaciones Jurídicas*

Hoy en día, son los Alcaldes (incluido el metropolitano / sistema de “gobierno municipal” a dos niveles) quienes tienen aparejada la condición de Primera Autoridad Civil, de ahí que, al ser éstos los órganos subjetivos de la rama ejecutiva del Poder Municipal, a nivel local y metropolitano (artículo 50 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y artículos 4 y 5 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas), es decir, de un Poder Autónomo e independiente del Nacional y Estatal, no puede sostenerse que sus “determinaciones”, se encuentren sometidas a revisión por parte del representante de la rama ejecutiva del poder estatal, gracias a una interpretación que se haga del artículo 45 de la “antigua pero aún vigente”, Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, es decir, de un acto normativo inferior a la Constitución. Insistimos, no existe control jerárquico o de tutela que sustente la posibilidad de revisión.

Ahora bien, si entre el representante de la rama ejecutiva del Poder Estatal y el representante de la rama ejecutiva del Poder Municipal, no existe relación de jerarquía o de tutela, mucho menos puede predicarse la existencia de tales controles entre miembros del mismo Poder Municipal, aún cuando se encuentran a distintos niveles (macro y micro). En efecto, entre el Distrito Metropolitano y los Municipios

---

directamente por el Presidente de la República al ser su atribución. Así pues, la Ley que vino a regular lo establecido en el artículo 22 de ese texto constitucional “...no podía contemplar la elección de Gobernadores de Territorios Federales o del Gobernador del Distrito Federal. En estos casos, siendo funcionarios cuya administración y gobierno está referida a demarcaciones políticas territoriales que forman parte del ámbito correspondiente al Poder Nacional, su nombramiento y remoción está reservado por mandato de la Constitución, al Presidente de la República, como una atribución estable y permanente, propia del ejercicio del cargo”. Vid. ARMANDO RODRIGUEZ GARCIA, “Aspectos Jurídicos del Sistema de Elección de Gobernadores”. En *Revista de Derecho Público* Nro. 33, 1988. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

pios que le integran, sólo existen relaciones de “coordinación”, producto del fenómeno de la conurbación, pero sin afectar la autonomía municipal.

Dos visiones sobre el punto podrían haber determinado la afirmación hecha por la Sala Constitucional:

- En primer lugar (i), de entenderse que el artículo 45 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones perdió vigencia a tenor de lo establecido en la Disposición Derogatoria Única de la Constitución, o que, de no haberla perdido, debía ser desaplicado para el caso concreto por colidir con las normas constitucionales que informan sobre la autonomía municipal, hubiese conllevado irremediablemente a que la Sala declarara, que tanto el Alcalde Metropolitano, como los Alcaldes de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, en su carácter de Primeras Autoridades Civiles (no condicionada), tienen (indistintamente) de conformidad con los artículos 7 y 174 de la Constitución y 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la competencia para determinar (vía permisiones generales con reserva de excepción armonizadora o conciliadora de Orden Público) el desarrollo de manifestaciones o reuniones públicas en sus respectivos ámbitos territoriales.

En tal sentido, el Alcalde Metropolitano, estaría habilitado para hacer la “determinación” en cualquier Municipio de los que integran el Distrito Metropolitano en coordinación con la autoridad local respectiva, ya sea que dichos actos abarquen o no, a uno o más Municipios. Mientras que, por su parte, cada Alcalde de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, se encontraría habilitado para hacer la “determinación”, en el ámbito político territorial de sus respectivos municipios. Sin embargo, tal posición (abandonada por la Sala) hubiera podido degenerar, a futuro, en conflictos positivos o negativos de competencia, o en paralelismos que podrían haber acarreado graves desordenes públicos;

- En segundo lugar (ii), concebir (de forma poco ortodoxa) a la “Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción”, como una “condición constitucional” aparejada (pero distinta) al ejercicio del cargo de Alcalde, lo cual, permitiría sostener que la revisión que haga el Alcalde Metropolitano, única y exclusivamente con relación a las “determinaciones” (vía permisiones generales con reserva de excepción armonizadora, relativas a las reuniones públicas y manifestaciones), no influyen en lo absoluto en la autonomía municipal, pues, por un lado, la función ejercida por el Alcalde local al momento de desarrollar las especialísimas y muy contadas competencias que tiene atribuidas en su “condición constitucional aparejada de Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción”, serían distintas al ejercicio de la función ejecutiva que despliega en su carácter de Alcalde (artículo 74 de la Ley Orgánica Régimen Municipal), y por otro, la revisión efectuada por el Alcalde Metropolitano, sería en esencia, una manera de ejercer su función meramente coordinadora de forma anticipada y preventiva.

Resulta totalmente infundado, que el Alcalde del Distrito Metropolitano se encuentre al mismo nivel del antiguo Gobernador del Distrito Federal. En efecto, el Alcalde del Distrito Metropolitano no nombra, a las Primeras Autoridades Civiles que convergen en el área metropolitana de Caracas, ni mucho menos representa al “Distrito Capital” (antiguo Distrito Federal); y lo que es peor, según el propio texto constitucional, la ciudad de Caracas se encuentra integrada en un sistema de “go-

bierno municipal” a dos niveles, uno macro donde ejerce competencias de mera “coordinación” el Alcalde Metropolitano, y uno micro, donde actúan los Alcaldes del nivel local. Por lo tanto, no existe entre nivel macro y nivel micro, relación jerárquica, ni mucho menos el Alcalde Metropolitano puede ser asimilado al Gobernador del Distrito Federal, quien inclusive, se encontraba sometido un régimen legal especialísimo<sup>28</sup>.

El Gobernador del Distrito Federal, ex artículos 15.5 y 25 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, tenía la atribución de designar a los Prefectos, quienes como se indicó, fungían como Primera Autoridad Civil en el ámbito municipal, y frente a los cuales aquél ejercía control jerárquico. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la condición general de Primera Autoridad Civil le fue aparejada ex artículo 174 del Estatuto Fundamental, a los Alcaldes, de ahí que, las Prefecturas y Jefaturas Civiles hayan quedado vaciadas de contenido competencial<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> El antiguo Distrito Federal, cuyo titular era el Gobernador del Distrito Federal, era, a tenor de lo establecido en el artículo 9 de la Constitución de la República de Venezuela (1961), una entidad político territorial, que según hemos mencionado citando doctrina calificada, era una demarcación político territorial que formaba parte del ámbito correspondiente al Poder Nacional. Hoy en día, a raíz de la entrada en vigencia de nuevo Estatuto Fundamental, la entidad político territorial que vino a sustituir al Distrito Federal en cuanto a su naturaleza y límites, es el Distrito Capital, el cual, a tenor de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es también, una entidad político territorial (Vid. Artículo 2 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas). Hoy en día, el Distrito Capital puede ser considerado como una entidad acéfala y vaciada de contenido, pues, por un lado, no existe marco alguno que le regule, y; por otro, gracias a una confusión del Constituyente (artículo 18 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución), el Alcalde Metropolitano, al momento de dictarse la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, asumió en atención a lo establecido en artículo 8 numeral 14 de ese texto normativo, las competencias que correspondían al Gobernador del Distrito Federal, sin repararse en que, el Distrito Metropolitano de Caracas, ni dio nacimiento a nueva entidad político territorial, ni se corresponde en su naturaleza a una demarcación político territorial que forma parte del ámbito correspondiente al Poder Nacional. No debe dejarse pasar por alto, una pequeña referencia a la infeliz “Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas”, donde de forma errada, la Comisión Legislativa Nacional (mal llamado congresillo), plasmó la atroz confusión del constituyente, al transferir al Distrito Metropolitano de Caracas competencias que han debido ser transferidas al Distrito Capital (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 37-00, del 03 de agosto de 2000).

<sup>29</sup> Es de vital importancia tener en consideración la Sentencia Nro. 2651 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 02 de octubre de 2003 (recaída en el expediente Nro. 01-0241), en donde son interpretados los artículos 174, 292 y 293.7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En tal sentencia de carácter vinculante, se deja en claro que: 1. El artículo 174 de la Constitución establece que la primera autoridad civil de los Municipios es el Alcalde, por lo que ningún funcionario distinto, puede tener atribuciones que sean privativas de esas autoridades, y; 2. Los prefectos, jefes civiles y cualquier otra autoridad pueden válidamente tener un ámbito de actuación coincidente con el territorio municipal, pero ello no implica, en ningún caso, la asunción de los poderes que correspondan a los Alcaldes como primera autoridad civil del Municipio. Vale la pena preguntarse ¿qué otro tipo de competencias, distintas a las que tenían atribuidas en su condición de Primera Autoridad Civil para el ámbito municipal y parroquial, ejercían los Prefectos y Jefes Civiles respectivamente?, ¿a qué se refiere la Sala Constitucional con actuación “coincidente”?, ¿pueden las Constituciones o leyes Estadales, atribuir a Prefectos y Jefes Civiles com-

Asimismo, al ser los Alcaldes autónomos en el ejercicio de sus funciones y ser los actos de los Municipios impugnables únicamente ante los Tribunales competentes<sup>30</sup> de conformidad con lo establecido en el artículo 168 Constitución, mal podría sostenerse que las “determinaciones” hechas por éstos, a tenor de lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, sean “revisables” por el Alcalde del Distrito Metropolitano o por el Gobernador, según se trate, con base a lo dispuesto en el artículo 45 de ese mismo texto de ley. Y mucho menos, que las decisiones tomadas en “alzada” por el Alcalde del Distrito Metropolitano –integrante del nivel local–, sean “apelables” ante el Consejo Supremo (Nacional) Electoral, Poder Público distinto al Judicial<sup>31</sup>.

Sería realmente un atropello a la Constitución (1999), considerar, en virtud de lo establecido en el artículo 8 numeral 14 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (2000), que el Alcalde Mayor puede revisar las determinaciones hechas por los Alcaldes locales en atención a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, vía artículo 45 del misma Ley. Pues atendiendo a una sana interpretación del artículo 174 Constitucional y de la Disposición Derogatoria Única contenida en el texto fundamental, y asimismo, entendiendo que tanto el cargo de Alcalde Metropolitano como el de los Alcaldes locales son de “elección popular”, habría que sostener que la condición de Primeras Autoridades Civiles y competencias de designación atribuidas al Presidente de la República en el artículo 10, al Gobernador del extinto Distrito Federal en el artículo 15.5 en concordancia con el artículo 25, a los Prefectos en los artículos 27.1 y 29, y a los Jefes Civiles en el artículo 31.1, todos de la Ley Orgánica del Distrito Federal, “perdieron vigencia”, por lo tanto, las competencias de revisión de las determinaciones en materia de reuniones públicas y manifestaciones y de designación de la Primera Autoridad Civil del nivel municipal que correspondía al Gobernador del Distrito Federal, “jamás pudo haber sido transferida” al Alcalde del Distrito Metropolitano, a tenor de lo establecido en el

---

petencias que “coincidan” con la de los Alcaldes?, ¿caso la “Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción”, es una “condición constitucional” aparejada (pero distinta) al ejercicio del cargo de Alcalde?. Es decir, ¿caso el desarrollo de las competencias que tiene atribuida la Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción, obedece al ejercicio de una función distinta a la ejecutiva municipal?, de no ser así, ¿pueden los Prefectos y Jefes Civiles invadir la esfera de competencias del Poder Ejecutivo Municipal?, ¿o las Constituciones y leyes estatales les atribuirán a éstos competencias concurrentes a las de los Alcaldes, pero distintas a las del ejercicio de la autoridad civil, sin tener en consideración que estas coinciden en un mismo órgano?, ¿qué tipo de función ejercen las Primeras Autoridades Civiles?. Pues bien, en nuestro criterio, la existencia de los Prefectos y Jefes Civiles hoy en día, no tiene justificación alguna, ello, sobre la base de la materia de las competencias que ejercían anteriormente (cubiertas en la actualidad por otros entes y órganos). Sin embargo, en el caso de que intenten ser preservados, es claro que las leyes que los regulen deberán atribuirles competencias completamente distintas a las que ejercían originalmente, a fin de adaptarles al ordenamiento vigente. De ahí que, al ser la naturaleza del órgano, el reflejo de las competencias que ejerce, sea evidente que mientras se mantenga el ordenamiento vigente, Prefectos y Jefes Civiles, no serán más que las nomenclaturas de unos órganos desconcentrados del Poder Estatal, que ejercerán, eventualmente y previa regulación, competencias distintas a las de los Alcaldes, inclusive, en su condición de Primera Autoridad Civil.

<sup>30</sup> Vid. Artículo 253 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>31</sup> Vid. Artículo 292 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.



artículo 8 numeral 14 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas<sup>32</sup>. Es decir, no existe posibilidad alguna de que el Alcalde Metropolitano, designe a la Primera Autoridad Civil de los niveles Municipales, de hacerlo, tal designación sería impugnabile por inconstitucional.

Adicionalmente, compartir el criterio de la Sala, en relación a la aplicación del artículo 45 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, implica, que en aquellas entidades donde no exista Distrito Metropolitano, es el Gobernador quien debe revisar (vía recurso), cualquier determinación tomada por los Alcaldes respectivos, considerada como injustificada por los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones. En atención ello, predicar la posición de que

---

<sup>32</sup> Debe tenerse muy presente, que el Presidente de la República no designa a la autoridad civil del Distrito Metropolitano, ni tampoco este último, designa a las autoridades civiles del nivel local, ello dado que, atendiendo al artículo 174 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela y al artículo 6 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, son todos “cargos de elección popular”. Quizás alguien “podría” predicar que la condición de autoridad civil “superior” del Presidente de la República no ha perdido vigencia, sin embargo, ella sólo “podría” ser ejercida en el ámbito correspondiente al Distrito Capital, es decir, no en el espacio del Distrito Metropolitano que forma parte del Estado Miranda, y siempre y cuando, la legislación respectiva faculte al Presidente de la República para designar de manera unilateral y directa a la “autoridad” encargada del Distrito Capital –aún sin legislación-. Tal “autoridad”, a su vez, tendría que poseer irremediamente la condición de Primera Autoridad Civil en el Distrito Capital, para no dejar vaciada de contenido la norma que le da al Presidente de la República la condición de autoridad civil “superior” en el Distrito Federal (Distrito Capital) – de lo contrario, ¿superior de qué o de quien?-. Ahora bien, quien predique esa posición, aun tendría que saltar un escollo, cual es, el relativo a la constitucionalidad o no, de la norma que de la condición de Primera Autoridad Civil a órganos distintos a los Alcaldes (mayor o locales, ex artículo 174 de la Constitución y 8 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, esta última, Ley Constitucional según la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia). Asimismo, tendrían que resolverse algunas situaciones, como la relativa a la posibilidad constitucional o no de que un agente directo y formal del Poder Nacional (eventual autoridad civil), ejerza competencias en una entidad político territorial que forma parte del Distrito Metropolitano de Caracas (artículo 2 de la Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas), es decir, de la entidad “coordinadora” del área metropolitana de Caracas y a quien la Sala Constitucional dio la posibilidad de revisar las decisiones tomadas por los Alcaldes Locales en materia de determinaciones para reunirse públicamente y manifestar, gracias a una asimilación que le hiciera con el Gobernador del extinto Distrito Federal. Así pues, ¿quien revisaría las determinaciones tomadas por los Alcaldes de los Municipios que se encuentren en el espacio relativo al Distrito Capital -hoy día un único Municipio, el Municipio Libertador?, ¿será el Alcalde Metropolitano o será la “autoridad” que se designe eventualmente en el Distrito Capital?. Ante semejante especulación, nos inclinamos por pensar que la revisión correspondería al Alcalde Mayor –ateniéndonos claro está, a lo dicho por la Sala Constitucional al resolver la controversia constitucional planteada, en relación con la posibilidad de revisión que “a su juicio” corresponde al Alcalde Metropolitano (asimilación), postura que demás está decir, no compartimos en principio-, pues la condición de Primera Autoridad Civil se encuentra íntimamente ligada al ejercicio del Poder Municipal ex artículo 174 de la Constitución, cuyo coordinador natural es el Alcalde Metropolitano. La “autoridad” del Distrito Capital, no podría ejercer jamás el Poder Municipal –reservado por la Constitución a los órganos municipales-, no sólo porque le corresponde ejercer “Poder Nacional”, sino porque de permitirse ejercer competencias Municipales, se vulneraría el principio constitucional de autonomía municipal y sería un intento de centralizar competencias Municipales en el Poder Nacional, lo cual no sería más que un burdo atentado a la constitucionalidad.

Primera Autoridad Civil es una condición constitucional aparejada al cargo de Alcalde, sería inútil, pues más allá de que no existe relación de jerárquica alguna entre Gobernadores y Alcaldes (Primera Autoridad Civil), dichos Gobernadores tampoco son Primeras Autoridades Civiles, ni mucho menos tienen competencia para coordinar asuntos que le atañen única y exclusivamente a los Alcaldes (dejando a salvo la materia de Orden Público).

### *3. Tercera Afirmación*

El artículo 19 de la Ley especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, al establecer las competencias del Distrito Metropolitano, no atribuye en particular al Distrito Metropolitano y, por ende, al Alcalde de tal Distrito la aceptación del sitio, itinerario y horas de las reuniones públicas o manifestaciones, por lo que carece de tal competencia.

#### *\* Implicaciones Jurídicas*

La afirmación hecha por la Sala Constitucional puede dividirse en dos partes: la primera, calificable de innecesaria, y; la segunda calificable de falaz.

En efecto, con respecto a la primera, debe indicarse que, el artículo 19 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, tal como lo afirma la Sala Constitucional, “no atribuye”, en particular al Alcalde del Distrito Metropolitano, la competencia para “aceptar el sitio, itinerario y horas de las reuniones públicas y manifestaciones”, lo cual no fue un hecho controvertido, es de innecesario estudio y nada aportó al caso concreto, pues tal como ha sido explicado, la “norma atributiva de competencia”, es el “artículo 38” de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, donde se le atribuye a la Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción, tal deber administrativo. Insistimos, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, y como lo dijo la propia Sala Constitucional (segunda afirmación), el Alcalde del Distrito Metropolitano, es la Primera Autoridad Civil a nivel metropolitano.

En cuanto a lo que hemos calificado como segunda parte de la afirmación, y sobre la base de lo expuesto, es obvio que resulta totalmente falaz, que el Alcalde Metropolitano “carezca de competencia” para “aceptar el sitio, itinerario y horas de las reuniones públicas y manifestaciones”, ya que éste, al igual que el resto de los Alcaldes locales, es la Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción (metropolitana), de ahí que, resulta incomprensible, como pudo la Sala hacer semejante afirmación, a sabiendas de que a tenor de lo establecido en el artículo 38 de Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (norma atributiva de competencia), en concordancia con el artículo 8 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, es a la Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción a quien corresponde el ejercicio de tal competencia.

Al fin y al cabo, a pesar de que la Sala afirmó que el Alcalde Metropolitano “carece de competencia”, para “aceptar el sitio, itinerario y horas de las reuniones públicas y manifestaciones”, sin reparar en que éste es la Primera Autoridad Civil a

escala metropolitana, le asimiló a la figura del extinto Gobernador del Distrito Federal, a fin de permitirle conocer en “alzada”, de los recursos intentados en contra de las “determinaciones” de los Alcaldes locales, consideradas como injustificadas por los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones, con lo cual, puede afirmarse que, más que abolir inconstitucional e ilegalmente su competencia, reguló su modalidad e intensidad de ejercicio, adaptándola (quizás caprichosamente), a una legislación preconstitucional de mediados del siglo pasado.

#### *4. Cuarta Afirmación*

Conforme a la última norma citada (artículo 19), en su numeral 8, al Distrito Metropolitano le competen los servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, es decir, en la mancomunidad, y por ello -que es diferente a aceptar manifestaciones públicas- es que se permite al Alcalde Metropolitano vigilar las manifestaciones públicas a fin de mantener por medio de sus fuerzas el orden público o evitar que las marchas sean perturbadas u obstaculizadas.

#### *\* Implicaciones Jurídicas*

En este punto, parte de lo expresado por la Sala Constitucional es absolutamente correcto, pues las policías del nivel local, carecen de competencia expresa atribuida por ley, a fin de ejercer la materia de Orden Público. En efecto, a falta de atribución expresa de competencia en tan delicada materia, ha de entenderse que la materia de Orden Público le corresponde (en principio) única y exclusivamente al Distrito Metropolitano de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 19 de la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, el cual, debemos mencionar, a diferencia de lo indicado por la Sala Constitucional, “no es una “mancomunidad”<sup>33</sup>”.

Tampoco, al Alcalde Metropolitano, “se le permite” vigilar las manifestaciones públicas. En efecto, no se trata de un “permiso” para preservar el Orden Público lo que habilita la participación del Alcalde Metropolitano, sino el ejercicio de una competencia expresa que tiene atribuida por Ley el ente que representa, la cual, demás esta decir, resulta improrrogable, irrenunciable e indelegable, salvo los casos permitidos en la ley<sup>34</sup>.

Asimismo, tal como lo indicó la Sala, la competencia para la “aceptación” de manifestaciones públicas, es totalmente distinta a aquella que le atribuye la preservación del Orden Público al Distrito Metropolitano, lo cual, hubo de ser destacado por el máximo Tribunal, a fin de desvirtuar el alegato por medio del cual la repre-

---

<sup>33</sup> En efecto, a diferencia de lo que sucede en los Distritos Metropolitanos, en las Mancomunidades no se produce necesariamente el fenómeno de la Conurbación, pues estas últimas son una fórmula asociativa intergubernamental que puede ocurrir entre Municipios entre sí, o, entre Municipios y otras entidades político territoriales para fines de interés público relativos a materias de su competencia, tal como lo dispone el artículo 170 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>34</sup> Vid. Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

*Alejandro Enrique Otero M.*

sentación del Distrito Metropolitano, pretendía arrogarse con carácter de exclusividad, la competencia para emanar tales aceptaciones.

### *5. Quinta Afirmación*

Lo que debe ocurrir es que cada municipio notifique a la Alcaldía Metropolitana las aceptaciónes que haya otorgado a fin de que tome las precauciones que le permita facilitar el servicio de policía de orden público, y otros servicios que afecten a los ciudadanos si fuere necesario; e, igualmente, notifiquen las aceptaciónes del sitio, itinerarios y horas al organismo coordinador de seguridad ciudadana, previsto en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Seguridad Ciudadana, a fin de que coordine -si fuere necesario- el mantenimiento del orden público, así como el desplazamiento de las manifestaciones de uno a otro municipio.

#### *\* Implicaciones Jurídicas*

Pues bien, en esa adaptación de la realidad constitucional y legal contemporánea, a una legislación de mediados del siglo pasado (de predicable vigencia), la Sala Constitucional, comprendió la necesidad de que cada ente local, deba notificar irremediamente de la celebración de las reuniones públicas o manifestaciones en su ámbito político territorial, al Alcalde del Distrito Metropolitano, a fin de que éste, como representante del Distrito Metropolitano, ejerza eficazmente su competencia en materia de preservación del Orden Público, la cual no puede ser llevada a cabo por las entidades locales al carecer de competencia para ello.

En efecto, las policías municipales, sólo puede actuar en la preservación de competencias de naturaleza administrativa. Esto es, fiscalizar en ejercicio de la actividad administrativa de policía, el cumplimiento de aquellas competencias que tiene atribuidas la "Administración Local".

Asimismo, la Sala Constitucional añadió un ingrediente extra a su pronunciamiento, como lo fue, el que los Alcaldes locales (lo cual podría hacer también el metropolitano una vez puesto en conocimiento), notificaran al organismo coordinador de seguridad ciudadana, previsto en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Seguridad Ciudadana, a fin de que coordine -si fuere necesario- el mantenimiento del orden público, así como el desplazamiento de las manifestaciones de uno a otro municipio. Tal afirmación, no resulta descabellada si se entiende que una correcta coordinación en materia de preservación del Orden Público, replicará en un eficiente ejercicio del Derecho Fundamental a reunirse públicamente (género) y a manifestar (especie).

Atendiendo a lo anterior, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la base de sus amplios poderes, y dado su carácter de último interprete de la Constitución, resolvió declarar resuelta la controversia constitucional de competencias planteada.

## CONCLUSIONES

1. El Derecho a reunirse públicamente y a manifestar pacíficamente, es un Derecho Fundamental que no requiere para su ejercicio de un permiso previo.

2. Entre la fórmula de reunión pública y la de manifestar pacíficamente, existe una relación de genero y especie respectivamente.

3. Tal Derecho Constitucional, sin embargo, no es un derecho ilimitado. Ahora bien, las limitaciones que se impongan deben derivar de razones fundadas de alteración del Orden Público, entendiendo a éste en su concepción restrictiva, es decir, reducido al núcleo de la preservación de vidas humanas y bienes frente a situaciones de riesgo inminente, y no entendido de manera general y abstracta, como acatamiento de las reglas y principios jurídicos y metajurídicos que están en la raíz de la convivencia social y son el cimiento del orden económico, político y social.

4. La necesidad de existencia de razones fundadas, a fin de limitar el Derecho Constitucional, no debe basarse en meras especulaciones, sino que debe ir antecedido por un análisis exhaustivo de proporcionalidad, en el cual, también de forma previa, la autoridad ante quien deba hacerse la participación, de común acuerdo con los organizadores, rescaten la posibilidad de variar el tiempo y el espacio de celebración del evento. Supuesto contrario, la autoridad tendría que motivar integralmente, el por qué no debería celebrarse la reunión o manifestación, puesto que de existir dudas sobre la producción efectos graves para el Orden Público, el evento sería de imposible prohibición atendiendo al principio de *favor libertatis*.

5. La autoridad competente, salvo la existencia comprobada de infracciones a la Constitución y la ley, debe procurar el pleno ejercicio del Derecho Fundamental a reunirse públicamente y a manifestar, por parte de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Entendiendo, además, que el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación de vehículos y personas, sino también un “espacio de participación ciudadana”, en virtud de encontrarnos en una sociedad democrática a tenor del Texto Fundamental.

6. La determinación a la que alude el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, no constituye un permiso o autorización, sino una permisón general con reserva de excepción armonizadora o conciliadora del Orden Público, producto del deber administrativo establecido en cabeza de la Primera Autoridad Civil de la Jurisdicción, cuyo único objetivo, es el de garantizar, en regularidad de condiciones, el desarrollo del Derecho Fundamental a efectuar reuniones públicas y pacíficas; y adicionalmente, con la finalidad de que el órgano competente garantice de forma eficaz y con las debidas previsiones, el mantenimiento del Orden Público en su concepción restrictiva.

7. Según la vinculante sentencia número 1091, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, los Alcaldes del nivel local dada su condición de Primeras Autoridades Civiles “en sus respectivas Jurisdicciones”, son los competentes para producir *Prima Facie*, la “aceptación” del ámbito espacial y temporal de las reuniones públicas y manifestaciones. Siendo que, los organizadores del evento, en caso de encontrar injustificada la “determinación” hecha en el nivel local, pueden “recurrir” ante el nivel metropolitano a tenor de lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifesta-

*Alejandro Enrique Otero M.*

ciones, a fin de que el Alcalde Mayor, resuelva sobre la celebración del evento planteado.

8. Los Alcaldes del nivel local, al carecer de competencia en materia de servicio de policía de Orden Público, se encuentran en la obligación de notificar al Alcalde Metropolitano, de toda “aceptación” efectuada de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, a fin de que este último, en atención a las competencias que de forma expresa, tiene legalmente atribuidas, articule los mecanismos tendentes a preservar el mantenimiento del Orden Público. Asimismo, debe “notificarse” de la celebración de tales eventos, al organismo coordinador de seguridad ciudadana, previsto en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Seguridad Ciudadana, a fin de que coordine –“si fuere necesario”-, junto al Alcalde Mayor y los Municipales, el mantenimiento del Orden Público y el desplazamiento de las manifestaciones de uno a otro municipio.