

EL MUNICIPIO EN LA LEY ORGÁNICA NACIONAL
Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO RURAL
THE MUNICIPALITY IN THE NATIONAL ORGANIC LAW
AND ITS IMPACT IN THE RURAL SPHERE

Clever Mora¹



Fecha de Recepción: 17 de enero de 2022

Fecha de Aceptación: 31 de marzo de 2022

Resumen:

La investigación tiene por objeto analizar la importancia del municipio rural y su incidencia en la Ley venezolana. Es una investigación documental, bibliográfica, histórica, comparativa y descriptiva. La Ley no prevé el municipio rural, aun cuando algunas de las Constituciones invocan la creación de diferentes regímenes municipales para ser desarrollados legalmente. Sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y Ley Orgánica del Poder Público Municipal, han omitido condiciones especiales importantes (desarrollo económico, situación geográfica, elementos históricos y culturales), que las Constituciones han exigido para crear diferentes regímenes municipales y cuando la Constitución actual las invoca, son excluidas por el legislador. La finalidad concreta es despertar el interés en el legislador venezolano para lograr la inclusión del municipio rural en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y así, garantizar que las Políticas Públicas Rurales, sean descentralizadas en el ámbito local.

Palabras Clave: Desarrollo Local, Participación, Municipio Rural.

Abstract:

The research aims to analyze the importance of the rural municipality and its impact on the Venezuelan Law. It is a documentary, bibliographical, historical, comparative and descriptive research. The Law does not provide for the rural municipality, even though some of the Constitutions call for the creation of different municipal regimes to be legally developed. However, the Organic Law of Municipal Regime and the Organic Law of Municipal Public Power have omitted important special conditions (economic development, geographical location, historical and cultural elements), which the Constitutions have required to create different municipal regimes and when the current Constitution invokes them, they are excluded by the legislator. The specific purpose is to arouse interest in the Venezuelan legislator to achieve the inclusion of the rural municipality in the Organic Law of Municipal Public Power and thus ensure that Rural Public Policies are decentralized at the local level.

Key Word: Local Development, Participation, Rural Municipality.

¹ Abogado Egresado de la Universidad de Los Andes (ULA). Magister Scientiarum en Derecho Agrario (IIDARA-ULA). Profesor Agregado de Metodología de la Investigación del Derecho I y II. Profesor de la Maestría en Derecho Agrario (IIDARA-ULA). **Correo electrónico:** moraciecm@gmail.com. **Orcid:** 0000-0002-4111-6371.

INTRODUCCIÓN



El municipio rural, es un modelo de primera línea en la legislación nacional de países europeos como, España, Italia y Francia, y algunos países de Latinoamérica, como Chile, Argentina y sobre todo México, tal vez por ser un Estado Federal. El municipio rural en Venezuela se encuentra establecido de hecho en todos los espacios geográficos de cercanía a la ciudad, cuya condición de población, situación geográfica, esencia económica, cultura y tradición, son en gran medida, agrícola y pecuaria. Su ubicación geográfica demarca los llanos venezolanos, incluidos los altos llanos occidentales, así como los andes venezolanos, el golfo de Valencia, el golfo de Maracaibo y la zona Sur del Lago de Maracaibo, entre otras localidades. Es decir, el municipio rural en Venezuela, existe de hecho, pero no de derecho, por cuanto no está incluido en leyes nacionales que rige la materia del Poder Público Municipal.

Lo que implica que, como régimen municipal rural no existe, en consecuencia nuestro municipio, es netamente urbano. En este sentido, la ausencia del municipio rural en el ámbito jurídico venezolano no puede justificarse, considerando la importancia de la historia agro-productora que tiene Venezuela. Las localidades rurales venezolanas han perdido su condición geográfica, económica, cultural y su tradición rural, probablemente por el uniformismo urbano, creado dentro del municipio en Venezuela, y, que lentamente ha logrado desplazar al municipio rural.

En tal sentido, esta investigación, está dirigida a analizar, la importancia que posee el municipio rural dentro del ámbito jurídico venezolano, buscando despertar así, el interés de los legisladores venezolanos para lograr su inclusión en la ley nacional. Para lo cual, es importante revisar la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1978, y las reformas de los años 1984 y 1989, así como, la reforma de esta última en el año 2005, conocida como Ley del Poder Público Municipal y sus diversas reformas. Se revisarán específicamente, los aspectos a través de los cuales el legislador venezolano desarrolla los principios de rango constitucional, relativos a los distintos regímenes que la Constitución nacional de 1961 plantea. Por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución y, el artículo 169 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, al momento de crear la Ley nacional que rige la materia.

DESARROLLO



1_. El Municipio Rural en la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1978.

El municipio como entidad local, es una institución que despierta en su pronta evolución, gran interés sobre su investigación, por cuanto, desde la Constitución de Venezuela del año 1857, cuando se adopta el Poder Municipal constitucionalmente, de Castilla-España, no se pensó en adaptarse el municipio al momento socioeconómico y cultura de una Venezuela Mono productora de rubros agrícolas, tal es caso, del cacao y el café. Desde sus inicios, nuestras constituciones invocaban la posibilidad de crear diferentes regímenes municipales, al momento de organizar el municipio se permitía, a través de una ley nacional el desarrollo de estos principios constitucionales, sobre todo en artículo 169 la constitución del año 1961.

En este sentido esta investigación tendrá como objetivo, estudiar el Municipio como entidad política, primaria y autónoma, en la Ley Nacional y su incidencia en el ámbito local rural, con el propósito de despertar en la comunidad rural y el legislador venezolano, interés sobre la inclusión del municipio rural como un nuevo régimen local, tal cual se legislo para crea al municipio fronterizo y al municipio indígena en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2012. La presente investigación es una investigación documental de corte bibliográfica, apoyada en una investigación histórica jurídica, y descriptiva.

Luego de casi dos décadas, posterior a la década de los años 60, se crea la ley Orgánica de Régimen Municipal; instrumento que desarrollaba, los principios constitucionales expresados en el capítulo IV del Poder Público Municipal, de la Constitución nacional 1961, donde a su vez se conceptualiza por primera vez el término “municipio” como unidad, política, primaria y autónoma.

Con la promulgación y publicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1978, surge con fuerza de ley el ámbito municipal con tendencia autónoma, publicada el día viernes 18 de agosto del año 1978, a través de la Gaceta Oficial N° 2.297, Extraordinaria, contentiva de 11 Títulos, 18 Capítulos y 173 artículos. La revisión intrínseca de su contenido permitirá establecer la importancia jurídica, que posee la incorporación del Municipio Rural en la Ley



nacional. En el Título IV de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Capítulo I, sobre la creación y organización de los Municipios, establece en el segundo párrafo del artículo 14, lo siguiente “Dos (2) o más centros urbanos que formen una unidad geográfica, económica y social constituirán un sólo Municipio y no podrán adquirir el carácter de entidades separadas”. Pág. 2.

El segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, presenta una visión del régimen municipal, estampado sólo en lo urbano, dándole un carácter uniforme al régimen municipal en Venezuela, contrario a lo indicado en el principio constitucional que rige el Artículo 27, de la Constitución nacional de la República de Venezuela del año 1961, el cual señala: “La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios”... Pág. 8.

A pesar de la posibilidad de crearse diversos regímenes municipales como mandato constitucional, el legislador venezolano uniformó al municipio en un sólo régimen municipal, tal como afirman constitucionalistas como Allan R. Brewer-Carias y Fortunato González Cruz, a través de sus obras “*El Régimen Municipal en Venezuela*” (1984) y “*El Gobierno de la Ciudad*” (2014), respectivamente.

De acuerdo con esta realidad legislativa, el uniformismo, es el que omite el nacimiento del municipio rural en Venezuela, por parte del legislador venezolano, tal vez por algunas contradicciones de la Constitución Nacional de 1961, por ejemplo, en su artículo 27, se invoca la creación de diferentes regímenes, para la organización, gobierno y administración de los municipios. Sin embargo, el artículo 30 de esta misma Constitución rige:

Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios. Pág. 7.

Como se determina en este principio constitucional, la primera competencia que se indica es el urbanismo, y, en ninguno de los casos se menciona la protección ambiental y/o el fortalecimiento del desarrollo agrícola o rural. El legislador venezolano ofrece una mayor relevancia al urbanismo para caracterizar y regir al Municipio en Venezuela. Sin embargo, al momento de redactar la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el legislador le da autonomía económica y administrativa, bajo la tutela legal de la ley nacional. Esta Ley Orgánica del Régimen Municipal del año 1978, en su Título III, rige las competencias propias del municipio en Venezuela, en el artículo 7, de la siguiente manera:

Son de las competencias propias del Municipios, las siguientes: 1º Acueductos, cloacas y drenajes; 2º Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción. 3º Planes de desarrollo urbano local que haya sido elaborado en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Estos planes entraran en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente, para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con el ordinal 14º, del Artículo 136 de la Constitución; 4º Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14º del artículo 136 de la Constitución; 5º Transporte colectivo de pasajero y demás materias relativas a la circulación *urbana*. 6º Creación de servicios que fortalezcan al mercado y abastecimientos de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales. 7º Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a intereses y fines específicos municipales; 8º Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local; 9º Aseo Urbano y domiciliario; 10º Servicio de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones; 11º Regulación y organización de institutos populares de créditos con las limitaciones que establezca la legislación nacional; 12º Cementerios y servicios



funerarios; 13º Servicio de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias municipal; y 14º las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes. Las competencias a las que se refieren los numerales 1; 2; 5; 6 y 9, serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional. Pág. 1.

Según lo que rige el artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1978, sobre las competencias propias del Municipio en Venezuela, se ratifica el uniformismo urbano, del municipio en Venezuela, omitiéndose así, la posibilidad de contar con diferentes regímenes municipales, tal es el caso, la inclusión del municipio rural, entre otros, es decir, no se desarrolló a plenitud el principio constitucional, enunciado en el artículo 27 de la Constitución nacional del año 1961 y en la LORM 1978.

Esto significa, que las condiciones o requisitos para la organización de los Municipios, tales como: económicas y geográficas, regidas en el artículo 27, de la Constitución de Venezuela del año 1961, no fueron desarrolladas en la Ley nacional, al momento de instituir diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios. En tal sentido, el numeral 3 del artículo 7 de la L.O.R.M. (1978) rige en la competencia propia del Municipio, la facultad de la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local y no incluye los Planes del Desarrollo Rural Local.

Así mismo, el numeral 5 del artículo 7 de la L.O.R.M. (1978) establece como competencia propia: *“Trasporte colectivo de pasajero y demás materias relativas a la circulación urbana”*. Pág. 1. En este sentido, omiten la posibilidad de desarrollar como competencia propia en los Municipios, los caminos y vialidades y transportes rurales. Esta misma Ley Orgánica de Régimen Municipal 1978, no toma en cuenta la condición de la población, regidas en el artículo 27, de la Constitución de Venezuela 1961, al momento de distinguir el núcleo de acuerdo al número de población, para garantizar la prestación de algunos servicios mínimos.

Por el contrario, los uniforma todos en lo urbano independientemente si están conformados por un número mínimo de un mil (1.000) habitantes, o más

de cinco mil habitantes. De acuerdo a lo que señalaba los Artículos 9 y 10 de la referida ley nacional. Lo que implica que las mayorías de comunidades rurales con menos de mil habitantes no tendrían derecho a gozar de servicios público, promoviéndose así, desde la L.O.R.M., la pobreza y el éxodo rural con mayor fuerza. Las comunidades rurales desasistidas aumentaban para finales de la década de los años 80.



2_. El Municipio en la Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989 y su Incidencia en el Ámbito Rural.

La democracia representativa extrema, concentrada en los gobernantes del poder local que no terminaban de aceptar la incorporación de la comunidad organizada en la toma de decisiones para impulsar al desarrollo local, generó la explosión social más dramática del periodo democrático venezolano iniciado en los años 60. El Caracazo, como se conoció este hecho social el 27 de febrero del año 1989; fenómeno que tal vez, hizo reflexionar, a los gobernantes nacionales para promover y aprobar en el Congreso del momento la reforma de la “Ley Orgánica de Régimen Municipal” del año 1989, publicada en Gaceta N° 4.054, Extraordinaria, en fecha 10 de octubre del año 1988, la cual presenta un nuevo escenario para el Poder Local; la división de los poderes dentro del ámbito municipal (poder legislativo y ejecutivo).

Dichos poderes, hasta la fecha de publicación de esta gaceta, estaban fusionados en un sólo ente “El Concejo Municipal”. Esta institución gubernamental ejercía ambos poderes a través de la Cámara Municipal, según el numeral 1 del artículo 36 de la L.O.R.M. del año 1978, dentro de su seno, se elegía al presidente y vicepresidente de dicho ente. Es decir, eran los concejales integrantes de la Cámara Municipal quienes deberían elegir al Presidente y Vicepresidente del Concejo Municipal; el Presidente del Concejo Municipal, ejercía el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo junto al resto de los concejales ejercían el poder legislativo local.

La unificación de poderes dentro del ámbito local termina con la reforma de la L.O.R.M. del año 1989, por cuanto la incorporación de la figura del Alcalde permite crear una dicotomía marcada, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local. El primer poder en mención, es ejercido ahora, sólo por el Alcalde, quien a su comienzo tenía que asistir a todas las sesiones de la Cámara



Municipal y, era voto en algunas decisiones, más no fungía como un legislador de dicha cámara.

La unificación de poderes dentro del ámbito local, permite un avance significativo e histórico para el municipalismo en Venezuela, por cuanto fortalece la descentralización local a través de las Juntas Parroquiales, creadas en la reforma anterior de la L.O.R.M. del año 1984 y, que fungirían como apéndices del poder ejecutivo. Sin embargo, esta separación de poderes ratifica la uniformidad del Municipio en Venezuela, basado en el urbanismo, lo que implica que el legislador por segunda vez omite la diversidad de regímenes establecido como principio constitucional en el Artículo 27 de la Constitución de Venezuela del año 1961.

En el Capítulo II, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), en su artículo 18, se invocan los requisitos para la creación de un Municipio en Venezuela de la siguiente manera:

- 1.- Una población no menor de diez mil (10.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente;
- 2.- Un territorio determinado;
- 3.- Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades; y,
- 4.- Capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de Gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios. Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará obligatoriamente a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico respectivo. La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente. Pág. 2.



En el artículo citado, se plantea los requisitos universales para crear un Municipio, requisitos que muchos autores han empleado como características para definirlos, tales como: una población, un territorio, un gobierno propio, la capacidad para generar ingresos y un centro poblado no menor de 2.500 habitantes que sirvan de asiento a sus autoridades. Este último aspecto o requisito, lleva a darle mayor importancia a los centros poblados urbanos que a los rurales para el asiento de las autoridades municipales, espacio desde el cual se planificaría el desarrollo integral del municipio, incluyendo sus comunidades rurales, pero además una planificación uniforme para todo su territorio, las mismas políticas dirigen a los centros poblados urbanos y se aplicaban a los centros poblados rurales, por otra parte se planifica lejos de la participación activa de sus ciudadanos.

Al respecto Brewer Carías (2004) <http://www.allanbrewercarias.com/Content/>. Afirma que:

...desde comienzos del siglo XIX en Europa, el Municipio se ubicó en cuanta aldea, pueblo, villas y ciudades existía, bien cerca del ciudadano; y en cambio, en América Latina, el Municipio colonial que traspasó las batallas de la Independencia continuó como se lo había creado, ubicado al nivel territorial de las antiguas Provincias coloniales, bien lejos del ciudadano. En los primeros, la participación política es tan cotidiana en las cosas pequeñas que es imperceptible; en los segundos, simplemente no hay participación alguna. Pág.10-11.

Desde la década de los años 60, cuando Venezuela realizó su primer censo de población, no se deslindó lo urbano de lo rural, todas sus políticas (económicas, educativas, salud, seguridad, otras) presentaron mayor preferencia al desarrollo urbano, con una excepción económica rural sólo en lo agrícola, sectorizando lo rural en este subsistema e ignorando la posibilidad que los otros sectores de la economía (industria-servicios), funcionaran en el ámbito rural. De esta manera, se provoca la limitación de oportunidades socio-económicas y políticas a la población rural y la alejan del gobierno local como su unidad primaria, es decir, el gobierno más cerca al ciudadano. La Oficina Central de Estadística e Información de la Presidencia de Venezuela (1981), define a los



centros poblados para realizar los censos de 1961; 1971 y 1981 de la siguiente manera:

Se conoce con la denominación genérica de centros poblados a todo lugar o sitio del territorio venezolano que esté integrado por tres o más viviendas, que no tengan separación entre sí de más de 500 metros; estas viviendas pueden ser: chozas, ranchos, caneyes, campamentos, casas o quintas, etc. No es necesario que el centro poblado, tenga calles, plaza, escuelas, pero sí debe tener un nombre en particular con el que se le conozca corrientemente y, linderos o límites que los separen o lo diferencie de otros centros poblados, próximos o vecino. Págs. 3-4.

Según esta definición, entre 1961 y 1981, los centros poblados con más de 10.000 habitantes, tenían un porcentaje mayor con características urbanas que rural. Esta realidad social, daba mayor crédito, tal vez, al legislador venezolano, en pensar más en los planes de desarrollo urbanos, que en los planes de desarrollo rural, al momento de establecer las competencias propias de un Municipio.

En este sentido, la L.O.R.M. 1989 uniforma en un sólo régimen: el urbano; desconociendo los diferentes regímenes que invocados en el artículo 27 de la Constitución venezolana del año 1961, se desarrollaba como principio constitucional, cuando plantea la condición poblacional y geográfica. Por otra parte, la ley omite el principio cuando escribe las competencias del Municipio sólo bajo la mirada de lo urbano, tal como lo señala el artículo 36 de la referida Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989). Señala la norma:

Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
3. Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Igualmente, velará porque los



planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;

4. Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas;

5. Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público; 6° Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;

6. Ordenación del Tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;

7. Servicio de transporte público urbano de pasajeros;

8. Abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de primera necesidad;

9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;

10. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;

11. Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;

12. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos;

13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra los incendios en las poblaciones;

14. Creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;

15. Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;

16. Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal;

17. Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre; y,



18. Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes. Pág. 5-6.

De acuerdo a las competencias propias antes citadas, la uniformidad del Municipio en lo Urbano y la omisión del Municipio Rural, es decir, el no desarrollo de los diferentes regímenes municipales, se determina en el numeral 3 del artículo 36 de la L.O.R.M. del año 1989, referida, al regir como competencia propia sólo elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano, **velar por el cumplimiento amplio de la ordenación urbanística del territorio, desconociendo así los planes de desarrollo rural.** Sin embargo, dentro del numeral 4 de este mismo artículo, el legislador venezolano reconoce la existencia de un escenario rural para la organización de otro régimen municipal, cuando determina en su última parte la conservación de caminos y vías rurales.

3_. El Municipio en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2005 y, su Incidencia en el Ámbito Rural.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal L.O.P.P.M. deroga a la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 1978, 1984 y, 1989. Este nuevo instrumento jurídico fue publicado por primera vez, el día 8 de junio del año 2005 mediante Gaceta Oficial N° 38.204. La Ley surge como consecuencia de los nuevos principios constitucionales establecidos en la Carta Fundamental del año 1999, Constitución que rige nuevos enfoques, estilos, o tendencias democráticas, centradas en el ser humano y, la democracia participativa que en este caso, sustituye a la democracia representativa.

Estas nuevas posturas jurídicas y sociales impulsan la propuesta, discusión, aprobación y publicación de una "*Ley Orgánica Nacional*", que permite "*empoderar al ciudadano de manera organizada*", para que sea protagonista en el alcance de su propio desarrollo social integral. Por su parte el artículo 1 rige su objeto de la siguiente manera:

La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación



protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados. Pág. 1.

A diferencia de la “Ley Orgánica de Régimen Municipal”, este nuevo instrumento jurídico, en el deber ser, no sólo se centra en el Gobierno, administración, funcionamiento y control de la entidad local, sino que además, su objeto integra de manera corresponsable y protagónica al pueblo, al ciudadano organizado, es decir, el gobierno local planificaría sus políticas públicas con y para el pueblo. En este sentido, la “Ley del Poder Público Municipal”, en su evolución, es decir sus reformas, en gran medida, si desarrollaría los principios constitucionales enunciados en el Capítulo IV de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, referente al Poder Público Municipal.

La “Ley Orgánica del Poder Público Municipal”, a diferencia de la “Ley Orgánica de Régimen Municipal”, establece diferentes regímenes municipales como es el caso del municipio indígena y el municipio fronterizo, ambos bajo la figura de régimen especial. Sin embargo, el legislador vuelve a omitir al municipio rural en la “Ley Orgánica del Poder Público Municipal”. Por su parte, el artículo 11 y 12 de la L.O.P.P.M. según los siguientes:

Artículo 11.- Los municipios indígenas serán creados, previa solicitud de los pueblos y comunidades u organizaciones indígenas, formuladas ante el respectivo Consejo Legislativo, atendiendo a las condiciones geográficas, poblacionales, elementos históricos y socioculturales de estos pueblos y comunidades.

Artículo 12.- Por razones de interés nacional relativas al desarrollo fronterizo o exigencias especiales, derivadas del plan de desarrollo económico social de la Nación, los Consejos Legislativos podrán crear, excepcionalmente, municipios de régimen especial, atendiendo a iniciativa reservada al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente o Presidenta de la



República, en Consejo de Ministros. Aun cuando las comunidades postuladas a tal categoría, no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 10 de esta Ley, la ley de creación definirá el régimen especial atendiendo a la fundamentación motiva la iniciativa.
Pág. 5.

De acuerdo al artículo 11 de la L.O.P.P.M. antes citado, para crearse el régimen municipal del Municipio Indígena, sólo se necesita la solicitud la comunidad indígena organizada, consignada ante el Consejo Legislativo de su jurisdicción, y éste deberá crearlo atendiendo únicamente las condiciones geográficas, poblacionales, elementos históricos y socioculturales del pueblo indígena. Es decir, no se exigen las condiciones de: Desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, indicadas en el segundo párrafo del artículo 169 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999. Por cuanto, este régimen no es especial según la Carta Fundamental referida, sino que es un Régimen.

En tal sentido, la L.O.P.P.M. es la encargada de establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena, en todo caso como lo señala el principio constitucional 169 antes mencionado, la organización de estos Municipios deberá ser democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

En relación al segundo artículo citado, el número 12 de la L.O.P.P.M., el régimen es excepcional o espacial, para atender a intereses de la nación inherentes al desarrollo Fronterizo o por exigencias especiales, emanadas del Plan de Desarrollo Económico-Social de la Nación.

En este sentido, la L.O.P.P.M. faculta a los Consejos Legislativos para crear excepcionalmente Municipios de régimen especial, por solicitud del Presidente de la Republica en Consejo de Ministro, aun cuando las comunidades postuladas no cumplan con los requisitos mínimos exigidos en el artículo 10 de la L.O.P.P.M. relacionadas a:

Para que el Consejo Legislativo pueda crear un Municipio deben concurrir las siguientes condiciones:
1. Una población asentada establemente en un



territorio determinado, con vínculos de vecindad permanente. 2. Un centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios preexistentes en el estado, excluidos los dos de mayor población. Este requisito deberá ser certificado por el Servicio Nacional de Estadística. En caso de no existir otro Municipio en esa entidad para hacer comparación, se requerirá de una población no menor de diez mil habitantes. 3. Capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios. Pág. 4.

Esto implica, que los requisitos mínimos para crearse un Municipio en Venezuela poseen su excepción, así que no limita la posibilidad jurídica de crearse otros tipos de regímenes, que hasta el momento no se haya previstos en forma directa en la ley nacional respectiva. Tal es el caso, del Municipio Rural, entre otros. La mayor limitante, que se presenta al momento de crearse un Municipio en Venezuela no es su población o el centro poblado, sino la capacidad de recaudación tributaria suficiente para cumplir con las actividades internas administrativas y externas de servicios. Tal vez, por esta razón, no han desarrollados otros regímenes cuya esencia económica no garantiza este último requisito. Al respecto, el artículo 47 del Capítulo V, sobre la diversidad de regímenes de la L.O.P.P.M. indica:

La legislación municipal que desarrollen los Consejos Legislativo y los concejos municipales, deberá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes; así como las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración democrática que corresponda a los municipios indígenas y a los municipios con



población indígena, de acuerdo a la naturaleza del gobierno local y las características de la entidad federal respectiva. Pág. 19.

Con este artículo, la L.O.P.P.M. desarrolla entre comillas los principios constitucionales expresados en el artículo 169 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999. Pero sólo desde el punto de vista sustantivo, por cuanto, la L.O.P.P.M. se contradice al momento de desarrollar las competencias del municipio, a través del artículo 56 con una tendencia uniforme de alta proporción sobre el municipio urbano. En función de esta realidad jurídica, el referido artículo establece:

Son competencias propias del Municipio las siguientes: 1. El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local. 2. La gestión de las materias que la Constitución de la República y las leyes nacionales les confieran en todo lo relativo a la vida local, en especial, la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en las áreas siguientes: a. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público. b. La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano. c. Los espectáculos públicos y la publicidad comercial en lo relacionado con los intereses y fines específicos del Municipio. d. La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de



limpieza, recolección y tratamiento de residuos. e. La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas. f. Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados. g. La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable. h. La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal. i. Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes nacionales y estatales. Págs. 22-23.

Las competencias propias del municipio, antes citadas, fueron pensadas por el legislador venezolano para el desarrollo de un sólo tipo de régimen municipal, está omitiendo aquí, el Municipio Indígena y el Municipio Fronterizo, que establece esta misma ley orgánica en sus artículos 11 y 12. Pero además, contradicen el numeral 1 del artículo 56 antes citado, por cuanto, son competencias propias del Municipio, el Gobierno y la Administración de los intereses propios de la vida local. Sin embargo, en los literales a; b; se uniforma sólo un régimen municipal limitándolo a la ordenación territorial y urbanística y a la vialidad urbana y el servicio de transporte urbano.

En este sentido, surgen las siguientes preguntas: ¿la ordenación del territorio rural está prevista en los planes de desarrollo de la nación?; así como la vialidad rural y el transporte rural?; y, ¿el Municipio Rural y sus políticas públicas específicas deberían estar previstas en el deber ser, como lo están posiblemente



en el ser? ¿Está contemplada la actividad económica rural en los planes de nación? ¿Acaso los planes de la nación y los consejos legislativos estadales los han obviado al instante de crear nuevos municipios?

En Venezuela no hay excusas que evidencien la ausencia del municipio rural en el ordenamiento jurídico. Sólo la condición histórica colonial y republicana permitió al legislador venezolano su inclusión desde la primera ley orgánica nacional, creada para regir al poder local, es decir, la “Ley Orgánica del Régimen Municipal” del año 1978. Por el contrario, Venezuela tiene muchos motivos, que justifique el nacimiento jurídico del Municipio Rural en Venezuela, como: el principio constitucional 305, referente a la seguridad agroalimentaria de la población. Así mismo, el artículo 306 referente al desarrollo rural integral. Y, por su puesto, uno de los principales objetivos del Plan de la Patria Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019), es:

Lograr la soberanía alimentaria para garantizar el sagrado derecho a la alimentación de nuestro pueblo; crear un sistema de catastro rural para garantizar el acceso justo y uso racional del recurso suelo. Fortalecer el uso oportuno de las herramientas geográficas como instrumento de sistematización y difusión de la gestión y análisis del desarrollo rural integral del país; Contribuir con la soberanía alimentaria en el país mediante el fortalecimiento del sistema de transporte y la conectividad acuática y aérea; Incorporar al parque de maquinarias agrícolas, privilegiando la organización colectiva para su uso, en base al desarrollo de la industria nacional de ensamblaje y fabricación: tractores agrícolas, cosechadoras e implementos para la siembra; Fortalecer los programas de mantenimiento y construcción de vialidad y electrificación rural, con la creación de brigadas y unidades de mecanización vial por parte de la Milicia Nacional Bolivariana, los Consejos Comunales y Campesinos, las Redes de Productores Libres y Asociados, las Alcaldías, las Gobernaciones y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural...Págs. 7-8-9.



El mencionado Plan de la Patria, junto a los principios constitucionales indicados en los artículos 305 y 306 de la Carta Fundamental de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, establece ampliamente la importancia que posee la incorporación del Municipio Rural en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, tan necesario con el Municipio Urbano. Venezuela debe fortalecer la organización de los municipios, respetando así, el interés propio de la vida local al crearlos. El legislador nacional y regional debe activar las condiciones enunciadas en el artículo 47 de la L.O.P.P.M. del año 2012 sobre *“la población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes...”* Pág. 19.

En torno a esta realidad, parecieran que existen temores para su creación, sobre todo cuando se revisa la condición de la capacidad para generar ingresos propios; esto puede suceder por cuanto Venezuela no ha asumido los nuevos enfoques de desarrollo rural, por muchas década el ámbito rural lo han sectorizado en lo agrícola, el ámbito local rural no sólo es lo agrícola, todos los sectores de la economía pueden funcionar en él, (sector primario, secundario y terciario), de esta manera estaríamos hablando de los nuevos enfoques del desarrollo rural (enfoque sistémico; estratégico, territorial; de participación entre otros) y la nueva ruralidad, es decir, un municipio rural moderno, autosustentable, donde su economía no sea sectorizada en lo rural, un municipio rural autosuficiente, donde se active la agroindustria, el agroturismo, la agroecología, el sector hotelero.

CONCLUSIONES

El legislador venezolano, al momento de desarrollar los principios constitucionales invocados en el artículo 27 de la Constitución nacional del año 1961 y el artículo 169 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, mediante Ley Orgánica del Régimen Municipal y Ley del Poder Público Municipal, respectivamente, no legisló pensando en su complejidad. En consecuencia, sectorizó y/o uniformó al municipio venezolano en una entidad urbana, olvidándose del desarrollo rural local y la importancia que posee sus políticas públicas rurales, en tal sentido, hoy en día se aplican políticas públicas



urbanas sobre lo rural y, se cubre con cemento, grades extensiones de suelo destinado a la producción agropecuaria, así como se cambia drásticamente el paisaje natural por un paisaje humanizado, que en gran medida este cambio es anárquico, no planificado.

El legislador venezolano tanto Nacional y Regional, al momento de organizar y/o crear, a un Municipio, ignoró por completo la diversidad del régimen municipal que regía para el momento la Constitución del año 1961 y que se amplió en Artículo 169 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, de esta manera se hizo más fácil uniformarlo en lo urbano (Ley de Orgánica de Régimen Municipal de los años 1978;1984 y 1989) y, cuando plantea en la ley nacional la diversidad del régimen municipal (ley del Poder Público Municipal 2005, 2012), lo limita al Municipio urbano, indígena y fronterizo, y se olvida del Municipio Rural.

Esto implica la continuidad de una comunidad rural desasistida, pobre, sin vías de penetración, sin servicios públicos básicos, sin servicios sociales, con una limitada calidad de vida; dependiente del conuco y/o sistemas de producción tradicionales de bajo rendimiento económico donde sólo se desarrolla el primer sector de la economía; una comunidad rural, ausente de grandes oportunidades como lo es la nueva ruralidad. Sobre el tema se desarrollan trabajos diferentes a los tradicionales, (agroturismo, ecoturismo, agroindustria entre otras), es decir un Municipio Rural dentro del cual, sin perder el paisaje, su cultura, sus tradiciones, funcionen por todos los tres sectores de la economía (extracción de la materia prima; la industria y los servicios).

Se debe contar con un Municipio que oferte diversos servicios, que genere suficientes oportunidades, para sus actores, suficiente capacidad para la recaudación tributaria propia y no un Municipio Rural, desasistido, generador de pobreza, sin escuelas, sin hospitales, sin vialidad rural, donde la cadena agroalimentaria no se garantice dentro de su entorno (materia prima, acondicionamiento del producto, almacenamiento, comercialización, distribución, mercado y consumo). Por estas grandes razones se debe establecer la importancia jurídica necesaria para incorporar al Municipio Rural en la “Ley Orgánica del Poder Público Municipal”.

Finalmente, con esta investigación se despierta el interés de incluir en la Ley Nacional, un Municipio Rural bajo el enfoque sistémico, estratégico y

territorial, que genere de acuerdo a sus características, históricas, culturales, económicas y geográfica, el desarrollo agropecuario; agroindustrial; agroecológico; agro-turístico, entre otros, permitiendo así, diversificar de su propio desarrollo, para hacerlo sustentable.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brewer-Carías, A.R. (2014) *“Sobre El Régimen Municipal en Venezuela.”* [Transcripción en Línea]. Disponible: <http://allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20814.%20Brewer>. [Consultada: 2015, Mayo 30].

Brewer-Carías, A.R. (2004) Democracia Municipal, Descentralización Y Desarrollo Local En *“Conferencia Inaugural al XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal.”* Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid, España.

Brewer-Carías, A.R., Rondón H. y Ayala C. (1990) *“Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989”* Colección Textos Legislativos N° 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.

Brewer-Carías, A.R. (1984) *“El Régimen Municipal en Venezuela.”* Universidad Católica del Táchira. Colección Estudios Administrativos N° 2. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.

Constitución de Los Estados Unidos de Venezuela (1857, abril 18). [Transcripción en Línea]. Disponible: http://constituciones1857-1858.blogspot.com/2008/08/16_08.html. [Consultada: 2015, Diciembre 16].

Oficina Central de Estadística e Información (1981) *“Presidencia de Venezuela Censo de la Población de Venezuela del año 1981.”* Caracas D.F., Venezuela.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 662. (1961, enero 23). Constitución de la República de Venezuela. Capítulo IV. De los Municipios. Congreso Nacional. Caracas D.F., Venezuela.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453. (1999, marzo 23). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Capítulo IV. Del Poder Público Municipal. Asamblea Nacional Constituyente. Caracas D.F., Venezuela.



Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 2.297. (1978, Agosto 18). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Título IV De la Creación, Organización y Gobierno de Los Municipios y demás Entidades Locales. Congreso de la Republica. Caracas D.F., Venezuela.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 4.054. (1989) (Octubre 10). Ley Orgánica de Régimen Municipal Título II De la Creación, Organización de Los Municipios. Congreso de la Republica. Caracas D.F., Venezuela.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118. Extraordinaria del 4 de diciembre de 2013. Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Social de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019). Caracas D.F., Venezuela.