

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

(En elaboración)

Dr. Fortunato González Cruz

Director de CIEPROL-ULA

I. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL.-

El Municipio venezolano está presente en el Derecho Constitucional Venezolano en las Constituciones Provinciales originarias, no así en la primera Constitución Nacional de 1811 por ser la materia municipal de reserva provincial, dado el modelo federal pactado adoptado entonces. Casi al nacer, la Guerra de Independencia demandó la concentración del poder en un ejecutivo fuerte y es así cómo se abandona el sistema federal y se limita el principio de la autonomía municipal que se institucionalizó durante todo el régimen colonial y los primeros años republicanos.

La Constitución de la Provincia de Mérida del 31 de julio de 1811 mantuvo la denominación y la estructura colonial de sus municipios, con Cabildo, Alcaldes ordinarios y demás funcionarios concejiles. En cuanto a las competencias municipales, todas denominadas de policía, eran el aumento de propios, construcción de puentes, apertura de caminos, establecimiento de escuelas; hospitales, hospicios y casas de recogidas; fomento de la agricultura, de las artes y de los oficios; extinción de los vagos, ociosos, escandalosos notorios y entregados a la bebida; aseo de la población, abastos públicos y de la buena educación de las familias, justicia (Constituciones Provinciales)

El 2 de septiembre de 1811 se dictó la Constitución de la Provincia de Trujillo, que dedica el Título Quinto al "*Cuerpo Municipal o de Cabildo*". Dispone que "*Este Cuerpo subalterno se compondrá de cinco individuos, que serán dos Alcaldes ordinarios; dos Magistrados de los cuales uno atenderá la policía cívica y se llamará Juez de Policía; y al otro tocará la vigilancia pública sobre todo lo que fuese contrario a la Religión, buenas costumbres, patria y sistema venezolano, y se titulará Juez de vigilancia pública; finalmente un Síndico personero, que se ejercerá en las funciones de su antiguo ministerio.*" En cuanto a las competencias, tienen todo lo que es ya clásico del Municipio: abastos, caminos, justicia, etc.

En la Constitución de la República de Barcelona Colombiana del 12 de enero de 1812 se reguló el Municipio en el Título undécimo, y el artículo 1º estableció que "*En cada una de las cuatro ciudades actualmente existente en el territorio de la República y en todas las demás ciudades y villas que en adelante se erigieren habrá en lugar de los cabildos del antiguo régimen un cuerpo Municipal compuesto de dos Corregidores de primera y segunda nominación y*

seis regidores. Los Municipios tenían competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, atendían los censos de población, el registro civil, abastos, limpieza pública, alumbramiento y arreglo de las calles, edificios y caminos. (Constituciones Provinciales.

La Constitución de Angostura del 15 de agosto de 1819 dispuso la organización de la República en diez provincias, al frente de las cuales hay un gobernador dependiente del Presidente de la República. El gobernador es prefecto y preside la Municipalidad de la capital departamental. Cada Provincia está dividida en Departamentos y en cada uno de ellos hay un prefecto y una municipalidad; el prefecto departamental es teniente del gobernador. Las disposiciones dictadas por el Jefe Supremo de la República, el Libertador Simón Bolívar, le otorgaron la presidencia de las Municipalidades a los Gobernadores Comandantes Generales y les asignaron las atribuciones de policía municipal. En las ciudades, villas y pueblos se les dio las atribuciones de policía a los gobernadores o comandantes militares en calidad de tenientes del gobernador provincial. (Documentario de la Libertad. Tomo 17)

La Constitución de la República de Colombia o Constitución de Cúcuta del 6 de octubre de 1821 apenas si toca el tema de los cabildos y municipalidades en el artículo 155 que dice: *“Susisten los cabildos o municipalidades de los cantones. El Congreso arreglará su numero, sus límites y atribuciones y cuanto conduzca a su mejor administración”*. La Asamblea Constituyente aprobó una *“Ley sobre la organización y régimen político de los Departamentos, Provincias y Cantones en que se divide la República”* el 2 de octubre de 1821. En relación con la organización de los cantones, el Título V *“De los Cabildos y Alcaldes de los Pueblos”*. Allí se dispone que en cada cabecera de cantón habrá dos alcaldes ordinarios; y en cada cabecera de parroquia dos alcaldes pedaneos, todos designados anualmente por el cabildo de cantón. Los cabildos son presididos por los Jueces Políticos quienes son designados por los Intendentes de Departamento a propuesta del gobernador provincial. Los municipios o cantones, como es la nueva denominación, tienen competencia en salubridad, comodidad y hornato, la policía en los diversos cuarteles en que se dividirán las villas y ciudades. (Documentario de la Libertad. Tomo 19)

La Constitución de Valencia del 24 de septiembre de 1830 establece una estructura federal con diputaciones y gobernadores provinciales y jefes de cantón, y se refiere a los municipios en el artículo 179 que dice: *“Se establecerán Concejos municipales en las cabeceras de cantón, cuyas atribuciones, duración y forma de elección designará la ley y la diputación provincial el número de miembros.”* (Constituciones de Venezuela. Pág. 250) En cumplimiento de este mandato, el Congreso Constituyente dictó la *“Ley de 14 de Octubre de 1830 sobre el régimen y organización política de las provincias.”* Esta Ley dispuso que los jefes políticos de los cantones presiden los Concejos Municipales con voz pero con voto sólo en caso de empate. Su función es la de ejecutar las decisiones del Concejo Municipal. También dispuso esta Ley que en las cabeceras de cantón habrá alcaldes, y jueces de paz en cada una de las parroquias que eran los

antiguos alcaldes pedáneos. Los concejos municipales se integran con los alcaldes, el procurador municipal y los concejales elegidos por las Asambleas Municipales en segunda elección; estas Asambleas Municipales también designan a los jueces de paz, a los miembros de las juntas de policía de las parroquias y a los procuradores parroquiales. Los Concejos Municipales nombran al secretario, a los alcaldes o concejales encargados de las escuelas, de la cárcel y de los demás asuntos, a los comisarios de policía y demás oficios concejiles.

En cuanto a las competencias municipales la Ley es generosa pues le asigna todo lo relativo a la salubridad: Cuidan del aseo y limpieza de los sitios públicos, de abastos, cementerios, sanidad vegetal y animal. Tienen competencia para procurar la comodidad de los pueblos: libreta de comercio, pesas y medidas, fuentes públicas, aceras enlosadas, empedrado de las calles, alumbrado público, que estén hermoseados los paseos y parajes públicos, caminos; obras de utilidad, beneficencia y ornato, escuelas de primeras letras; fomento del progreso, la agricultura, la industria y el comercio; cuidado del alojamiento y bagajes de la tropa, fiestas patronales y nacionales. Entonces las rentas municipales estaban integradas por los tributos a la matanza de ganado, industria y comercio, aferimiento de pesas y medidas, patentes de ejercicio de profesiones liberales, espectáculos, alquileres, peajes y pontazgo por clase de animales y volumen o peso de las cargas, pasaportes, venta de chimó, pesca con chinchorro, administración de ejidos y bienes propios, y acueductos.

La Constitución del 18 de abril de 1857 tuvo una corta duración de apenas ocho meses y se cita porque crea el Poder Municipal. Dispone que en las cabeceras de cantón habrá un Concejo Municipal y demás funcionarios que designe la ley. Señala como atribuciones de los Concejos Municipales la fijación del presupuesto anual, dictar ordenanzas, vigilar la conducta de los párrocos y establecer impuestos. Es de destacar que esta constitución consagra la autonomía municipal cuando señala que la Ley *“les dará atribuciones con entera independencia del Gobierno político de las provincias”* (Las Constituciones de Venezuela. Pág. 270)

La Constitución Federal de 1864 designa a la República con el nombre de “Estados Unidos de Venezuela”, divide el territorio en 20 Estados y con ella se pierde definitivamente la denominación de provincias. Ahora son sólo los Estados los que tienen la potestad de legislar sobre el régimen municipal.

La Constitución de 1893 de naturaleza federal expresa en el artículo 13, al establecer las bases de la Unión, que los Estados se obligan: *“ 2º. A reconocer en sus respectivas Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo.”* Así aparece por primera vez en nuestra historia constitucional el reconocimiento del principio de la autonomía municipal. El Estado Los Andes dicta una Constitución el 1º de febrero de 1898. En ella se determina que el territorio se divide para su administración interior en Distritos, Parroquias y Aldeas. En cada Distrito hay un Jefe Civil de libre nombramiento y remoción del Presidente

del Estado, y en cada Parroquia habrá un Jefe Civil designado por el Jefe Civil de Distrito. El Poder Municipal lo ejercen los Concejos Municipales, las Juntas Comunales y los demás funcionarios que señale la Ley. Los Concejos Municipales se integran con los concejales en número no inferior a siete y entre ellos eligen anualmente el Presidente, y el primero y segundo Vicepresidente.

Las constituciones del período autocrático que va desde la Constitución de 1901 hasta la Constitución de 1931 mantienen el principio federal, la denominación de Distrito se adoptó en la Constitución de 1904 y a este se le reconoce el principio de la autonomía municipal. (Brewer. Las Constituciones en Venezuela. Madrid. 1985) Lo que se conocerá durante este período como Municipio no es en propiedad tal institución, pues carece de autonomía y de personalidad jurídica, siendo un ente menor que posteriormente se denominará comuna o parroquia. En la Constitución del Estado Mérida de 1909 se dispone la división del territorio en ocho Distritos. Los Concejos Municipales se componen de siete concejales elegidos por votación popular directa y secreta, duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones. En cada uno de los Municipios que integran el Distrito habrá una Junta Comunal compuesta de cinco miembros nombrados por el respectivo Concejo Municipal.

A título de ejemplo es conveniente ver el régimen municipal establecido en la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Mérida del 8 de enero de 1926. De acuerdo con esta Ley, el gobierno municipal lo ejerce un Concejo Municipal integrado por siete concejales elegidos por votación popular cada tres años. En la sesión de instalación eligen un Presidente, el primero y segundo vice presidentes, el Síndico Procurador Municipal, el Secretario, el Subsecretario y el Administrador de Rentas. Luego designará a los miembros de las Juntas Comunales. Los concejales son ad honorem y no pueden cobrar dieta. Todos los funcionarios con excepción de los maestros de escuela son de libre nombramiento y remoción.

El período constitucional democrático venezolano comienza con la Constitución de 1936 que consagra el principio de la autonomía municipal y mantiene la denominación de Distritos para calificar a los entes territoriales autónomos. Esta Constitución será derogada por la Constitución de 1945 que tuvo una duración efímera, pues el golpe de estado del 18 de octubre de 1945 condujo a la Constitución de 1947 que cambia en forma radical el modelo constitucional venezolano. La Constitución de 1947 denomina a los Municipios con el nombre de Distritos Municipales que a su vez se dividen en Municipios sin autonomía, manteniendo lo que ya era una tradición desde que cambió la denominación de cantón por la de distrito. El artículo 86 de la Constitución de 1947 dice que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional. Dedicó el Título V al Poder Municipal y en 11 artículos establece el Régimen Municipal. Dispone que el Poder Municipal lo ejerce en cada Distrito el Concejo Municipal, y que gozará de plena autonomía sin otras restricciones que la que establece dicha Constitución, con lo que galvaniza el principio autonómico y lo resguarda de las intervenciones y menoscabos por vía legislativa. Reconoce que los Distritos (Municipalidades) son personas morales de derecho público y tienen

personalidad jurídica. Esta Constitución establece unas garantías de la autonomía municipal, que son las siguientes: 1. Los Concejos Municipales no podrán ser intervenidos en el ejercicio de sus funciones, y sus ordenanzas y acuerdos no podrán ser vetados sino ante la autoridad judicial competente. 2. Ninguna autoridad nacional ni estatal podrá coartar, impedir, ni suspender a los empleados municipales. 3. Toda autoridad respetará la autonomía fiscal de las Municipalidades. Y 4. Las Municipalidades no están obligadas a pagar servicios nacionales o estatales organizados en su beneficio sino mediante contrato legalmente celebrados. Atribuye a las Municipalidades unas significativas competencias, entre ellas algunas novedosas como arquitectura civil, transporte urbano, institutos de crédito, servicios de asistencia social, urbanismo, patentes de vehículos, y la administración de una parte de los ingresos nacionales denominado "Situado Constitucional". Define al Presidente del Concejo como órgano ejecutivo y establece el principio de la inalienabilidad e imprescritibilidad de los ejidos. Esta Constitución será derogada por la imposición de la de 1953 producto de una nueva dictadura, y sus principios renacerán renovados y mejorados en la Constitución de 1961, la mejor conformada y redactada y la de más larga duración en nuestra historia republicana.

De las Constituciones venezolanas, incluida la de 1999, la que mejor define al Municipio es la Constitución del 23 de enero de 1961. En el discurso pronunciado el 19 de octubre de 1960 por el entonces Presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Rafael Caldera, en el inicio del debate en plenaria del texto constitucional propuesto, señaló lo siguiente: *"En relación a los Estados y Municipios es, quizá, donde las posibilidades para el Legislador aparecen más ampliamente ilimitadas...La parte respectiva de la Constitución, asentando los postulados básicos de la autonomía municipal, afirmando, como nunca se hiciera antes, de manera solemne y grave, que el Municipio es la unidad política primaria y autónoma dentro de la vida nacional, permite al legislador ensayar sistemas que hagan de la entidad municipal una entidad viva y actuante, con existencia propia, organizada según sus propias necesidades y que de acuerdo con los matices de su integración pueda responder mejor a las necesidades de la comunidad que representa."* (Diario de Debates. N° 19. 19 de octubre de 1960. Pág. 263.

Aún cuando el legislador no aprovechó las posibilidades que le ofreció la Constitución, como se verá más adelante, el régimen municipal establecido en la Constitución de 1961 tenía varios aciertos de indudable valor jurídico y político: generalidad, precisión y claridad en los conceptos. Por su generalidad abarcaba a la policroma realidad municipal venezolana y abría la posibilidad de ensayar diversos regímenes municipales, su precisión permitía seguridad en la interpretación del texto constitucional, la claridad de los conceptos no daba pie ni a la ambigüedad ni al inadecuado uso de los términos. En el debate constituyente estas fortalezas quedaron muy claras, mucho más cuanto que algunos diputados demandaron incluso mayor generalidad y precisión como garantía de la autonomía municipal. Tal es el caso del diputado comunista Pedro Ortega Díaz quien entonces alegó que *"aquí todo se puede interpretar con una buena Ley Orgánica y como la que existe (entonces no existía) es mala y niega la autonomía,*

prácticamente dejamos las cosas como están.” La historia quiso que el mismo diputado Pedro Ortega Díaz fuese diputado de la Asamblea Nacional Constituyente 38 años después, comunista e integrante del grupo que apoyó el presidente de la República, cuando la nueva Constitución, como se verá más adelante, dejó abierto para que la Ley fijara los términos de la autonomía municipal. El constituyente Pedro Ortega Díaz no dijo nada esta vez (Gaceta Constituyente)1999)

La Constitución de 1961 dispuso en el artículo 25 que *“Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas y su representación la ejercen los órganos que determine la Ley.”* Se trata de una definición clara, inequívoca, precisa y sintética del Municipio, que no deja resquicios para que mediante las leyes de desarrollo se abran brechas contra la autonomía. No determina la Constitución de 1961 un modelo de gobierno y administración único, sino que deja a la legislación la posibilidad de establecer diversos regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a sus condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. Al referirse a los contenidos de la autonomía, dispone que comprende la elección de sus autoridades (autonomía política), libre gestión en las materias de su competencia (autonomía material, jurídica y administrativa), y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (autonomía financiera y tributaria. Al comentar este principio, el jurista Allan Brewer Carías reconoce la considerable amplitud de la autonomía municipal que abarca los aspectos políticos, normativos, tributarios y administrativos. (Brewer.Tomo II Pág. 595)

La Constitución de 1961 le atribuye al Municipio de manera genérica las competencias municipales con lo que deja abierta una ventana que ratifica el principio de la diversidad municipal, pero se cuida de hacer una enumeración enunciativa que parte de una afirmación clave: el Municipio tiene competencia para ejercer el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la entidad, e introduce el concepto de “materias propias de la vida local”. Con estas declaraciones queda definido de manera precisa el concepto de Municipio en la Constitución de 1961. No obstante, por su propia naturaleza, muchas de las competencias municipales son concurrentes, por lo cual fue necesario que mediante leyes orgánicas se delimitaran los campos de actuación de los tres niveles territoriales de gobierno. Ello sucede, por ejemplo, con las Leyes Orgánicas para la Ordenación del Territorio, de Ordenación Urbanística, y la de Régimen Municipal. El desarrollo jurisprudencial de la Constitución de 1961 durante los años de su vigencia detuvo la tendencia centralizadora del Poder Nacional y repuso en sus competencias al Municipio (Brewer. 599)

II. LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La Constitución Venezolana de 1999 destina 17 Artículos concentrados en el Capítulo IV del Título IV “*Del Poder Público*” al Municipio. El Capítulo es denominado “*Del Poder Público Municipal*”. La definición del Municipio se expresa en el Artículo 168 en los siguientes términos:

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

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

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

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

La definición constitucional transcrita significa un retroceso respecto de la precisión conceptual lograda en la Constitución de 1961. También ofrece debilidades desde el punto de vista doctrinario.

En efecto, la Constitución venezolana derogada definía al Municipio como “*la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional*”. Luego de un punto agregaba que “*son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley*”.

La doctrina municipal reconoce como principios universales básicos los siguientes:

- La autonomía municipal que puede desagregarse en cuatro componentes: Autonomía política, autonomía normativa, autonomía financiera y autonomía tributaria. La garantía de esta autonomía descansa en la existencia de unos **asuntos propios de la vida local** que deben ser gestionados por el Municipio;
- El carácter democrático y participativo del Gobierno Municipal;
- Ingresos propios y transferidos;
- El Municipio es parte de la organización territorial del Estado;

La autonomía municipal comprende la capacidad política del Municipio para orientar y dirigir el desarrollo de la comunidad local. Se trata de la potestad para imprimirle a la marcha de la comunidad local una dirección y un sentido que adquieren una enorme importancia cuando el avance de las ciencias impone al Estado asumir unas determinadas estrategias de desarrollo. Esta autonomía política es originaria porque emana del pueblo, de acuerdo con la doctrina de la

Revolución Francesa, en particular Turgot y La Salle, que sigue en concordancia con el pensamiento actual sobre este punto. (Carro Fernández-Valmayor, José Luis en “*El Debate sobre la Autonomía Municipal*”. Revista de Administración Pública Nº 147. Septiembre-diciembre de 1998. Madrid. Pág. 63 y sig.) Esta posición es la sostenida por el Tribunal Constitucional de España que ha decidido en varios casos en el sentido de considerar a la autonomía local como originaria, teniendo el Municipio la competencia propia para atender los asuntos de carácter local sin necesidad de ningún título específico ni expreso. Esto nos conduce a afirmar que el legislador no le puede quitar al Municipio un asunto propio de la vida local sino en virtud de un evidente interés general. También incluye la autonomía municipal la potestad de dictar el ordenamiento jurídico local el cual tiene un carácter derivado, por estar sometido al control de la constitucionalidad y de la legalidad. Este control es judicial porque ninguna autoridad administrativa nacional o estatal tiene competencia para decidir sobre la nulidad de los actos administrativos y mucho menos legislativos del Municipio. Otro de los componentes de la autonomía local es la potestad para gestionar libremente las materias de su competencia, libertad sólo constreñida por el interés general, de acuerdo con la normativa orgánica que desarrolle los principios constitucionales sin menoscabo de la autonomía. El último componente de la autonomía local está en la potestad de crear, gestionar e invertir sus recursos sin interferencias de otros poderes que no sean mediante los mecanismos constitucionales y legales que se desglosan del principio de la cooperación o colaboración entre los poderes públicos.

La autonomía municipal tiene una larga historia que los municipalistas colocan en un primer peldaño en el *pouvoir municipal* a que se refirió la Asamblea Constituyente de la Revolución Francesa para quien el poder municipal era originario e incluso natural porque no emanaba de la Constitución sino de la misma comunidad, por lo tanto reducido a los asuntos “propios de la vida local”. Esta idea se mantiene con los años y hoy tiene tanta vigencia que la doctrina de la descentralización la asume cuando señala como una usurpación del Estado Nacional al inmiscuirse en la gestión de los asuntos “propios de la vida local”. La doctrina inglesa del *local government* recoge los principios municipalistas de la Revolución Francesa y ratifica los principios de la autonomía de la gestión de los asuntos locales, y agrega que el Municipio además debe atender a la ejecución de las leyes nacionales en el ámbito local. La doctrina alemana reconoce que la personalidad jurídica del Municipio es originaria y emana directamente de la comunidad, sólo que es reconocida por el Estado y lo incorpora a la organización territorial del todo. En España existe una abundante literatura sobre el tema de la autonomía municipal, pero nos parece pertinente resumir la doctrina española en las disposiciones de la Constitución de 1978 que reconoce la autonomía local de manera clara y amplia, cuando reconoce la potestad del Municipio para elegir sus autoridades, dictar su ordenamiento sin la tutela de otras instancias administrativas, gestionar sus competencias bajo su propia responsabilidad.

Un último aspecto de la autonomía municipal es el financiero, sin el cual los anteriores carecen de base. Uno de los principios de la doctrina municipalista es el

de la suficiencia financiera. La legislación comparada nos ofrece un panorama general de consagración de este principio en las Constituciones o en las Leyes municipales de los Estados. España se refiere a este principio en el artículo 142 de su Constitución, y Venezuela lo establece en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En general, se trata de que los Municipios deben disponer de recursos económicos suficientes para atender las competencias que se le atribuyen. Este principio viene acompañado de la falsa idea de que cada Municipio debe generar los recursos que demanda la eficiente atención de los asuntos y servicios locales. No se trata de *generar* sino de *disponer* de ingresos propios, lo cual significa que además de eficiencia en la generación de recursos fiscales de acuerdo con las posibilidades o capacidades reales de la localidad, debe haber transferencia de recursos fiscales nacionales y regionales para corregir las diferencias territoriales generadas por la distribución de la población, del territorio y de la riqueza.

III LOS ERRORES DE DISEÑO EN EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL DE 1999

Estos principios fundamentales que permiten la definición conceptual del Municipio son recogidos en la Constitución venezolana de 1999 aunque en términos inadecuados. En efecto, la primera frase del encabezado del Artículo 168 define los Municipios como la unidad política primaria de la organización nacional. No señala de entrada su naturaleza autonómica como lo hacía la Constitución derogada, si que opta por una fórmula infeliz al establecer, después de una coma, que **“gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley.”** La redacción es infeliz porque la personalidad jurídica del Municipio, tal como lo establece la doctrina, es una consecuencia inmediata y necesaria de la autonomía, no al revés como lo sugiere la alteración de los términos en la norma transcrita. Se abandona el concepto mucho mejor logrado de la Constitución de 1961 para asumir uno nuevo en el que saltan a la vista las confusiones conceptuales anotadas. Un aspecto de primera importancia es la limitación de la autonomía por vía legislativa. Es éste el asunto más delicado y que más desdibuja el concepto de Municipio porque deja abierta la posibilidad de que se establezcan nuevas limitaciones a la autonomía municipal mediante el proceso legislativo. En otras palabras, cuando se legisle sobre los contenidos y límites de la autonomía, sobre cada una de las materias en cuya atención concurre el Municipio, y casi todas son concurrentes con el Poder Nacional, o cuando se legisle sobre los ingresos, la tendencia será, eso se desprende de la experiencia, a limitar el campo de la acción municipal en beneficio del Poder Nacional. El Municipio tendrá escasas posibilidades de defender su ámbito local de actuaciones frente a las amenazas de ingerencia indebida de otras instancias territoriales de gobierno.

Sobre éste punto, el sabio jurista y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente Dr. Allan Brewer Carías afirma en sus comentarios a la Constitución que el esquema centralista de la Constitución del 61 no fue superado, y en cuanto a la autonomía municipal dice este autor que *“se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (Art. 168), con lo cual el*

principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado” Este argumento queda ratificado en el texto constitucional cuando se consagra en el último aparte del Artículo 178 el siguiente principio: *“Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.”* (Brewer. LA CONSTITUCIÓN DE 1999. Caracas. 2000. Pág. 152)

Este principio es poco menos que una declaración de minusvalía e interdicción del Municipio en caso de conflicto de competencias en la que el Municipio pueda verse involucrado. Queda suficientemente argumentada la tesis sobre la pobreza conceptual de la definición del Municipio en la Constitución Venezolana de 1999.

También fue un gravísimo error el establecimiento de un rígido y detallado régimen municipal en el texto constitucional, porque le deja poco margen al legislador nacional y casi anula las posibilidades de legislar en el nivel estatal. Son 17 artículos la mayoría de ellos de una naturaleza reglamentaria, con errores conceptuales graves, mal redactados, confusos y hasta contradictorios. El mejor ejemplo es la disposición del único aparte del artículo 169 que dice lo siguiente: *“La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerán diversos regímenes para su organización, gobierno y administración, 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.”* La pregunta es obvia: Si el texto constitucional establece un régimen de gobierno, administración y control de Alcalde, Concejo y Contralor, ¿Es posible mediante ley crear un modelo distinto? Desde la ciencia jurídica constitucional la respuesta es negativa. No cabe duda que respecto a las competencias no habrá problemas porque a fin de cuentas el Municipio atiende los asuntos propios de la vida local, que estarán determinados por las condiciones de cada entidad.

Es un error de diseño del Municipio Constitucional imponer una organización uniforme y burocrática para todos los municipios del país. Ya no es posible pensar, por ejemplo, en una pequeña comunidad que pueda gozar de autonomía y tener un gobierno municipal “sustentable”, por decirlo de alguna manera. Dicho en otras palabras, ya no cabe la posibilidad de autogobierno local sin caer en una estructura burocratizada con un Alcalde, unos Concejales, un Contralor Municipal y una frondosa proliferación de funcionarios que devorarán las escuálidas rentas locales. Los sueldos del Alcalde, las mal llamadas dietas de los Concejales y los sueldos de la burocracia municipal consumen el grueso de los ingresos municipales porque existe un error conceptual en la Constitución, error que repito no era de la Constitución de 1961 sino de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989. Se perdió la oportunidad de diseñar un Municipio que le permitiera a las pequeñas comunidades con suficiente grado de integración conformar un Municipio sin Alcalde, con unos Concejales ad honorem y sin mas

funcionarios que los estrictamente necesarios a los fines de lograr el autogobierno y la atención de las necesidades de la población. Piénsese, por ejemplo, en Güiripa del estado Aragua, en Los Roques, en La Mesa de Esnujaque del Estado Trujillo o en Los Nevados del estado Mérida. Se trata de pequeñas comunidades con un alto grado de integración, con gentilicio ganado en muchos años, con sus problemas y necesidades particulares que pueden administrar sus propios habitantes. ¿Por qué estas comunidades no pueden gozar de autonomía y constituir un autogobierno sin necesidad de pagar un Alcalde, unos Concejales y un tren de funcionarios, si cualesquiera de los vecinos de seguro están dispuestos a distraer en provecho propio y de sus paisanos unas horas de su tiempo? Piénsese si es o no posible que incluso Caracas, con toda su complejidad, tenga concejales ad honorem. No dudo que hay caraqueños que tienen su oficio y sus ingresos asegurados y la disposición para trabajar por Caracas incluso ad honorem o con una dieta que sea compatible con otros ingresos.

En esta materia de la diversidad se incurrió en otro error cuando dispuso, al final del único aparte del artículo 169 parcialmente transcrito, que “*En particular, dicha legislación establecerá opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena.*” La Constitución ha podido prever la representación de los pueblos indígenas que viven en un Municipio, pero también ha podido señalar que los territorios indígenas no se organizan en Municipios, que es una figura española, sino de acuerdo con sus culturas, organización social, política y económica como lo reconoce el Capítulo VIII sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hay una evidente contradicción entre la disposición transcrita y el artículo 119 de la Constitución.

Otro error conceptual grave fue el abandonar el control político del Alcalde y someterlo sólo a control administrativo. Es esencial a la naturaleza de los organismos parlamentarios el debate político y por lo tanto el conocimiento de la memoria, de la cuenta o de la gestión del ejecutivo y esta función se le cercenó al Concejo Municipal por lo que ahora tenemos un Concejo Municipal manco y unos concejales casi inocuos, pintados en la pared porque carecen de funciones propias.

Buena parte de las observaciones anteriores fueron objeto de un intenso debate, y de los votos salvados del Constituyente Allan Brewer Carías, quien señaló la necesidad de la elección de los Alcaldes por mayoría absoluta en segunda vuelta, el control político del Alcalde por parte del Concejo Municipal, la elección uninominal de los concejales, entre otras materias (Gaceta Constituyente. Nº 34 del 2 de noviembre de 1999)

También conviene recordar que la Universidad de Los Andes, por intermedio del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL, hizo llegar sus ideas y propuestas sobre el Municipio Constitucional a la Comisión sobre Régimen Estatal y Municipal y al Plenario, mediante un

documento titulado “Un Nuevo Municipio para Venezuela”, que no fue tomado en cuenta en absoluto. (González Cruz. “Un Nuevo Municipio para Venezuela” Ediciones CIEPROL. Mérida .1999)

Pese a los graves errores anotados, algunos principios incorporados al Capítulo IV Del Poder Público Municipal son a nuestro juicio positivos. Entre ellos cabe destacar la ampliación de las competencias municipales a las materias de atención primaria de la salud, ordenación del territorio, educación preescolar; atención a la infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; y discapacitados. También debe destacarse dos disposiciones contenidas en los artículos 181 y 182. La primera declara que *“Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, carentes de dueño o dueña, son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos...”* Y la segunda crea el Consejo Local de Planificación Pública que es una instancia de participación y coordinación de políticas públicas. No obstante estos fundamentos positivos, no estoy de acuerdo con el constituyente Ricardo Combellas quien afirma en su libro que el Municipio recibió un tratamiento adecuado. (Combellas. 2001)

III. LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO VENEZOLANO

1. Los principios

La Constitución de 1999 no se limita al establecimiento de principios sobre la organización municipal, sino que abunda en normas de contenido legislativo y reglamentario que merecen un análisis cuidadoso. El primer principio establecido es el de la **participación ciudadana** el cual se desarrolla en el primer aparte del Artículo 168 antes transcrito. Se trata de un mandato explícito para incorporar a los ciudadanos al proceso de definición y ejecución de la gestión municipal, y en el control y evaluación de los resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna. El mandato no puede ser más explícito y se orienta al logro de la incorporación de la población en la gestión de los asuntos que le son propios. Se pretende, además, superar la mera declaración principista para avanzar en el establecimiento de garantías de efectividad, suficiencia y oportunidad, lo cual habrá que hacerlo en el proceso legislativo. Otro mandato de la Constitución es el de legislar en los tres niveles territoriales de gobierno mediante la sanción de leyes de base u orgánicas en el ámbito nacional, leyes de desarrollo en el ámbito estatal, y ordenanzas locales.

Hay una consagración explícita de la diversidad municipal que luego se atenúa con la rigidez que la propia Constitución establece. El primer aparte del Artículo 169 dice: *“La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, 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 relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la*

organización del régimen de gobierno y administración local que corresponda a los Municipios con población indígena. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.” Aparte de la necesaria referencia a la pésima redacción del artículo, lo que pretende es preservar la heterogeneidad de la realidad local venezolana, y la adaptación del régimen municipal a cada realidad particular, dentro de una línea armónica que es evidentemente conveniente.

No obstante esta declaración, la propia Constitución tiende al establecimiento de una rigurosa homogeneidad e impide la diversidad de regímenes. En efecto, el articulado establece un régimen de Alcalde fuerte y Concejo débil, crea la Contralor Municipal y elimina a los prefectos civiles en todos los Municipios del país al señalar que el Alcalde es la primera autoridad civil del Municipio; además, denomina Municipio a las comunidades indígenas cuando ha podido preservar sus denominaciones ancestrales. Luego, en este mismo orden de ideas, la Constitución incurre en una enumeración de las competencias municipales sin tomar en cuenta el principio ya consagrado de la diversidad de regímenes, cuando ha podido dejar la materia a la legislación tal como lo previó en el Artículo transcrito. El mismo error incurre cuando enumera los ingresos municipales. En consecuencia, es estrecha la franja dentro de la cual puede moverse la Asamblea Nacional y mucho menor la que le queda a los Consejos Legislativos Estadales para establecer regímenes municipales distintos al diseñado en la Constitución.

Los otros dos principios enunciados en el último párrafo del único aparte del Artículo 169 se refieren a la naturaleza democrática y localista del modelo de organización que se asuma. La declaración es necesaria en particular para evitar las prácticas desnaturalizadoras del sistema democrático y los excesos en que puedan incurrir algunos Municipios en su afán por asumir competencias y prestar servicios que superan la naturaleza local y que necesariamente tienen un emplazamiento municipal.

El asociacionismo municipal también está consagrado en la Constitución de 1999 mediante mancomunidades, distritos municipales, distritos metropolitanos, y otras modalidades asociativas. También establece la posibilidad de la creación de parroquias y otras entidades locales menores.

2. El régimen de gobierno y administración municipal

La Constitución de 1999 optó por definir en su texto el régimen de gobierno y administración de los Municipios, dejándole poco espacio a la legislación orgánica, mucho menos a la que pudieran desarrollar los Consejos Legislativos Estadales, y casi nada a los propios Municipios. Adoptó, como ya lo afirmamos antes, el uniformismo en el régimen de gobierno al disponer la separación orgánica de los poderes en todos los Municipios con independencia de la diversidad que pueda existir en la realidad municipal venezolana.

El Alcalde en la nueva Constitución concentra la jefatura del gobierno, de la administración y es además la primera autoridad civil. Los requisitos para ser Alcalde los determina la Constitución cuando señala que se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco años y de estado seglar. No se requiere la nacionalidad originaria para el desempeño de cargos concejiles. El período del Alcalde dura cuatro años, se elige por mayoría relativa y puede optar a una sola reelección inmediata.

El Concejo Municipal es un órgano legislativo, por lo que la nueva Constitución optó por retirarle las funciones de control que les atribuye la Ley Orgánica de Régimen Municipal. La legislación orgánica tendrá que definir el período de duración del mandato de los concejales, su número y condiciones de elegibilidad, así como las funciones del Concejo Municipal.

La Contraloría Municipal es el tercer órgano que crea la Constitución de 1999 y se le atribuye las funciones de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del Municipio. Está a cargo de un contralor designado por el Concejo mediante concurso.

IV. LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

La Constitución abordó el tema de las competencias municipales de manera exhaustiva, amplió la enumeración de las mismas de la Constitución derogada y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y abandonó el concepto de “asuntos propios de la vida local” para asumir el de la *“administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local...”* (Art. 178) La redacción una vez más es confusa, abundante en calificativos y equívoca.

Conviene señalar que es de doctrina municipal prácticamente universal que es de la competencia municipal y de su responsabilidad la gestión de los **“asuntos propios de la vida local”**. La cuestión que ahora debe aclararse es ¿cuales son los asuntos propios de la vida local? Porque el proceso de globalización pareciera que extrae todo tipo de actividades de su contexto y tiende a estandarizarlo: La economía, la ciencia y la tecnología, el consumo, los medios de comunicación, la cultura, todos los aspectos de la vida cotidiana tienen hoy un ámbito mundial. ¿Que le queda entonces a la vida local que sea propio? El asunto puede resolverse de varias maneras.

Una primera tesis sobre este punto sería considerar que el ámbito municipal es una parte de la Administración del Estado, y esto nadie lo pone en duda, y en consecuencia debe asumir la prestación de servicios o la atención de algunos cometidos estatales sin que necesariamente sean propios de la vida local, sino que la ejecución de ellos se realiza en un determinado lugar. Esta concepción funcional de la autonomía municipal señala que hoy existen muy escasos asuntos que puedan ser gestionados por una sola Administración y en este sentido, los asuntos “propios de la vida local” pasan a denominarse “asuntos de la comunidad

local” y en consecuencia, se refieren a un conjunto de funciones que debe cumplir el Municipio en el marco de la organización nacional.ⁱⁱ La tesis anterior conduce a entender la autonomía municipal con grandes restricciones, y la responsabilidad del Municipio en la atención de los asuntos propios de la vida local compartida con otros niveles territoriales de gobierno en virtud del principio de la colaboración entre los poderes públicos.

La tesis de Luciano Parejo Alonso consiste en afirmar que los asuntos propios de la vida local son aquellos que se refieren a la esfera jurídica o círculo de intereses del conjunto de personas que conforman una comunidad local, de acuerdo con el concepto clásico de Ferdinando Tönies. El Municipio, en consecuencia, debe tener competencias allí donde la actividad pública tenga interés inmediato para la comunidad local independientemente de que dicha actividad tenga también un carácter supralocal. Lo que debe garantizar el Estado es que el Municipio tenga injerencia en cuantos asuntos afecten de manera directa e inmediata a los miembros de la comunidad local. Esta tesis lleva a la conclusión de que el Municipio, además de atender los asuntos locales sin efectos supralocales, también debe intervenir en aquellos asuntos supralocales que afectan a los intereses de la comunidad local, y ser una instancia de ejecución. La autonomía en estos casos se reduce al modo de ejecución, es decir, a una cierta autodeterminación o discrecionalidad sobre las formas de prestación de los servicios

La lectura de las tesis expuestas y la experiencia municipal venezolana nos conducen a señalar que los asuntos propios de la vida local no se agotan en la prestación de determinados servicios, ni siquiera en la atención de asuntos como el ambiente o el urbanismo. Es evidente que el Municipio debe tener unas responsabilidades específicas en la atención de servicios elementales como la recolección de basuras y el barrido de las calles, por ejemplo, sin las cuales ni siquiera debe existir; pero más allá de la prestación de servicios, este momento finisecular apunta hacia nuevas responsabilidades locales que tienen que ver mucho con la idea de la “lugarización” y que se refieren al modo y la calidad de vida, a la preservación de valores propios del lugar, a la posibilidad de decidir frente a la Administración supralocal y frente a los intereses privados sobre lo que le conviene o no a la comunidad.(González Cruz, Francisco. Globalización y Lugarización. CIEPROL. La Quebrada. 2002) Una comunidad cualquiera: una ciudad, un barrio o sector residencial, un pueblo o una aldea tiene derecho a coparticipar en el proceso de toma de las decisiones que se refieren a actividades que puedan afectar su cotidianidad, y la afectación de su modo de vida en virtud de la existencia de asuntos de interés nacional no le deben privar a esa comunidad del derecho a opinar, a disentir o asentir, o a influir de alguna manera en la defensa de sus intereses locales.

La claridad y la abundancia de argumentos a favor de la definición genérica de las competencias municipales con el vocablo “asuntos propios de la vida local” nos lleva a preguntarnos por las razones que movieron a los constituyentes a abandonar esta fórmula sencilla y adoptar una tan enrevesada como la “*gestión de*

las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local.” Hecha la advertencia sobre esta manera inapropiada de abordar la materia competencial, corresponde hacer un examen de los asuntos encomendados al Municipio.

La enumeración de las materias atribuidas al Municipio es de naturaleza enunciativa, no taxativa, y tienen además en general carácter concurrente.

El artículo 178 define las competencias del Municipio, en los términos siguientes:

“Artículo 178. Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne 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 con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

- 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.*
- 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.*
- 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.*
- 4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.*
- 5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.*
- 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.*
- 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*
- 8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.*

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.”

V. LOS INGRESOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

En esta materia, la Constitución de 1999 respeta la tradición venezolana de atribuirle al Municipio los ingresos históricos basados en su potestad tributaria, en su participación en el llamado Situado Constitucional y en las transferencias condicionadas desde el Poder Nacional. No obstante, una vez más la Constitución limita la autonomía municipal cuando dispone que la potestad tributaria municipal está limitada constitucionalmente por la disposición contenida en el Artículo 156 Ordinal 13 que autoriza al Poder Nacional para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, como también para crear fondos que retengan parte de la recaudación con fines compensatorios o de solidaridad interterritorial. Los ingresos municipales los establece la nueva Constitución en los Artículos 156 Ordinal 14 y 179

“Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

...

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.”

Artículo 179. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

- 1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.*
- 2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.*
- 3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.*
- 4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales;*
- 5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas;*
- 6. Los demás que determine la ley”.*

Para su estudio los agrupamos de la siguiente manera 1 Patrimoniales: Los ingresos patrimoniales y ejidales; 2. Tributarios: 2.1. Las tasas por el uso de sus bienes, servicios y licencias o autorizaciones; 2.2. Los impuestos a las actividades económicas; 2.3. Los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; 2.4. El impuesto sobre predios rurales; 2.5. El impuesto a las transacciones inmobiliarias; 2.6. La contribución sobre plusvalía; 2.7 La contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales; 3. Transferidos: 3.1. El situado constitucional; 3.2. Las transferencias o subvenciones nacionales o estatales; 4. Otros: 4.1. El producto de las multas; 4.2 Otros que le atribuya la ley.

BIBLIOGRAFÍA

Academia de Ciencias Políticas y Sociales. (1982) *Leyes y Decretos de Venezuela*. Caracas.

Academia Nacional de la Historia. (1959) *Las Constituciones Provinciales*. Caracas.

Asamblea Nacional Constituyente (1999) *Gaceta Constituyente. Diario de Debates*. Tres tomos.

Brewer Carías, Allan. (2000) *La Constitución de 1999*. EJV. Caracas.

Brewer Carías Allan. (2000) *Debate Constituyente*. EJV. Caracas.

Combellas, Ricardo (2001). *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. McGraw-Hill. Caracas.

Congreso Nacional de Venezuela (1960) *Diario de Debates de la Cámara de Diputados N° 21*

González Cruz, Fortunato. (1999) *Un nuevo Municipio para Venezuela*. CIEPROL. Mérida

Mariñas Otero, Luis. (1965) *Las Constituciones de Venezuela*. ECH. Madrid.

Presidencia de la República de Venezuela. (1983) *Documentario de la Libertad*. Caracas.
