

# El derecho municipal *de adscripción*

---

Marcos Avilio Trejo C.

Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Políticas, Universidad  
de Los Andes

## *Resumen*

Las entidades político territoriales son sujetos de derechos y de obligaciones, sin embargo, tienen derechos que no podrían limitarse en forma taxativa a los expresamente señalados en la Constitución o en la legislación ordinaria, y que se podrían asumir como competencias residuales y ejercerlos en beneficio de la propia comunidad.

En este sentido se considera que, uno de los principales derechos que el Municipio tiene, es el de determinar su adscripción a determinada entidad federal, de agregarse, depender, ser sujeto o parte de una entidad federal determinada, porque conoce su jurisdicción territorial, las condiciones de vida de su población y está obligado a adoptar las bases para su desarrollo económico y social. Estas ideas pretenden servir de base de discusión para ir definiendo el derecho de adscripción de nuestros municipios dentro de un proceso de plena e integral participación ciudadana en pro del logro de una mejor ordenación territorial.

*Palabras clave:* derecho municipal, ordenación territorial, competencias.

## *Abstract*

The politic and territorial entities are law and duties subjects, but they have rights that could not be restricted in a specific way according to the rights expressed in the Constitution or in an ordinary legislation, and they can be assumed as residuals competences and exercise them in community interest.

In this way is considered that, one of the principals rights of the municipality has is to determine its attachment to a federal entity, to add, being subject or part of the federal entity, because it knows its territorial jurisdiction, the people life conditions and is an obligation to adopt bases for social and economic improves. These ideas intentions, are to help in discussions to define the adscription right of our municipalities inside a process of comprehensive and integral citizen participation, in order to get a better territorial regulations.

*Key words:* municipal rights, federalism, citizen participation.

## I

El Artículo 19º del Código Civil venezolano, reconoce como personas jurídicas a la Nación y a las entidades políticas que la componen.

Por su parte el Artículo 159º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al definir la naturaleza de los Estados, expresa: “Los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con *personalidad jurídica plena*, y quedan obligados a mantener la independencia, la soberanía e integridad territorial y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República”. Por su parte, el artículo 168º de la misma Constitución al definir a los municipios expresa: “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”.

De lo anterior se evidencia que Nación, estados y municipios tienen personalidad jurídica y por lo tanto son sujetos de *derechos* y de obligaciones.

En relación con los estados, se establece el *deber* de mantener la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la Nación y en relación con los *derechos*, la propia Constitución les establece en su artículo 164º cuales son las competencias exclusivas de cada uno de ellos.

En relación con los municipios, la propia Constitución señala los elementos autonómicos como *derechos* inmanentes del mismo: Elegir sus autoridades; la gestión de las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. En relación con

los *deberes*, el artículo 178º establece como deberes del Municipio: el ejercicio del gobierno, la administración de sus bienes e ingresos y la gestión de las materias de su competencia en la vida local, especialmente la promoción y el desarrollo económico y social, la dotación y prestación de servicios públicos domiciliarios.

Muy variados resultan los deberes y derechos de las entidades político territoriales. En materia procesal por ejemplo, gozan de privilegios como el de no ser condenados en juicio por concepto de costas procesales, sus bienes son inembargables, su inasistencia a los actos de contestación de demandas no causan confesión sino oposición a la demanda intentada. Tributariamente están exentos del pago de impuestos, así como el de aranceles judiciales en registros y notarías. En los procesos judiciales contra empresas o instituciones en que la República tenga interés patrimonial se debe notificar al Procurador y éste a su vez se puede tomar un lapso de 60 días para comparecer. En cuanto a los deberes también son numerosos, pues la existencia de los cometidos estatales obligan a las entidades públicas a cumplirlos bien en forma exclusiva y directa, o en forma concurrente entre ellas mismas o en asociación con otras entidades públicas o privadas.

La Constitución venezolana de 1961 en su artículo 10º mantuvo previsto para los estados otro tipo de derechos como era el de fusionarse, modificar sus actuales límites, así como acordarse modificaciones o cesiones de su territorio. En el artículo 16º se previó entonces que “Cada Estado podrá conservar su nombre o cambiarlo”, mientras a los municipios les confería el derecho de constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia. En la Constitución vigente en sus artículos 170º y 171º establece el derecho que tienen para constituirse en mancomunidades municipales o en Distritos Metropolitanos. La creación y distribución del situado constitucional es una expresión de sus derechos

Es decir, las entidades político territoriales tienen derechos que no podrían limitarse en forma taxativa a los expresamente señalados en la Constitución o en la legislación ordinaria. Nuestras constituciones de 1961 y de 1999 reconocieron la existencia de los derechos

naturales de las personas humanas, cuando fueran inherentes a las mismas y aunque no estuviesen consagrados expresamente en la norma constitucional. Allí se asienta no solamente el reconocimiento de los derechos naturales, sino el sentido progresivo de la consagración de los derechos. Además, en materia constitucional conocemos las competencias residuales, diferentes a las exclusivas y a las concurrentes, entendidas como aquellas competencias a las que las entidades político territoriales tienen derecho por su naturaleza y que adopta por razones de necesidad, de conveniencia o de oportunidad.

Analizando así a nuestras entidades político territoriales, encontramos que la *naturaleza jurídica* del goce y ejercicio de sus derechos, está en el reconocimiento expreso de su personalidad jurídica. Pero advertimos desde ahora que los derechos que estas entidades político territoriales tienen, no pueden ser limitados o constreñidos a la enunciación de derechos, competencias, privilegios o atribuciones que la norma jurídica les confiera, dado que la evolución de la sociedad es progresiva, progresiva será también su existencia, sus condiciones de organización y de funcionamiento. Sostener lo contrario, sería negar la evolución de la sociedad y del propio derecho.

Por otra parte, la nueva Constitución venezolana adopta dos criterios de especial significación para el tema que nos ocupa. Por una parte se define a Venezuela en su artículo 2º como un *Estado democrático y social de Derecho y de Justicia* y por la otra, en su artículo 6º señala que “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las *entidades políticas que la componen* es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

Un Estado de Justicia no es simplemente un Estado de Derecho. En ambos se supone la existencia de un ordenamiento jurídico al cual se somete el propio Estado y la sociedad nacional. En el de Justicia es mucho más trascendente porque le imprime una característica propia a todas las actuaciones del estado que obligarán a tender el logro de la justicia social, la distributiva, la conmutativa, la internacional, una justicia que no surge reducida a la impartida por los órganos judiciales para resolver las situaciones procesales en curso, sino que

es el objetivo de toda la sociedad y del Estado mismo. Dentro de esta concepción moderna del Estado, la Justicia no podrá limitarse entonces a la esfera del derecho privado y de los particulares, debe ser también para las instituciones y órganos del poder público y Nación, estados y municipios procurarán dentro del ámbito de sus competencias, lograr para sí mejores niveles de justicia.

Pero hemos indicado también que el gobierno de la República y de las entidades políticas que la conforman es esencialmente participativo. La participación es un derecho que le permite al hombre participar en la adopción, gobierno, administración y ejecución de los propósitos del todo social. De allí que la participación no podría limitarse a la participación ciudadana en las tareas del gobierno o de la administración pública. Es una participación integral en todos los aspectos de la vida social. Nuestra legislación ya adoptó mecanismos de democracia directa como la vía del referéndum nacional, estatal, municipal o local. La Ley de Casinos obliga a la participación popular para autorizar dichos establecimientos. La suspensión del Alcalde puede acarrear la revocación popular de su mandato. Los jueces de paz son electos popularmente. Los Consejos del niño y del Adolescente surgen de una votación popular. Los ciudadanos comienzan a participar en la administración de Justicia con los Jueces escabinos. Las decisiones de los condominios son por votación popular. Es decir, cada día nuestra legislación, en los más variados aspectos adopta el principio de la participación y por ello compartimos las comunes expresiones de los Presidentes venezolanos Caldera, Herrera Campins y Chávez Frías, en el sentido que *a mayor participación, habrá mayor democracia*. Pero esa participación también incorpora a las entidades político territoriales como parte de la sociedad y del Estado, a resolver situaciones concretas y colaborar entre sí en el cumplimiento de los fines del Estado.

## II

El dominio de España sobre América en la época de la colonización, no se hizo a través de Provincias sino de Ciudades. No existía entonces

el concepto de regiones geográficas determinadas y la jurisdicción territorial de los Cabildos se fue creando a través de la ocupación efectiva. De allí deviene la *imprecisión de los límites* de nuestras entidades federales, consagrados en la Constitución de 1909 en la que determinaba la existencia de los Estados por la conformación o unión de sus Municipios o Cantones, los que a su vez no estaban delimitados.

La Ley de División Político Territorial de 1856 fue imprecisa y el Mapa de Codazzi elaborado a mediados del siglo XIX como Mapa Oficial de Venezuela, nunca fue aprobado por el Congreso Nacional. El desarrollo de la provincia venezolana, especialmente en el Siglo XX, se ha modificado: con la construcción de supra carreteras que alteraron totalmente la geografía nacional; la construcción de puentes sobre ríos que antes separaban a diversas regiones, ahora permiten su acercamiento y la conformación de una unidad. El fenómeno de la concentración de los asentamientos urbanos, invirtió la proporción de habitantes campo-ciudad. El desarrollo de nuestras industrias como la del petróleo y de la minería permitió la fundación y desarrollo de nuevos asentamientos urbanos. El desmembramiento de las viejas provincias, generó la existencia de nuevos Estados. El cambio del curso de los ríos que sirvieron de límites entre diversas entidades o el cambio de la toponimia para identificar a ríos, quebradas, picos o sierras, utilizadas para delimitar naturalmente a municipios y provincias, acrecentó la imprecisión.

Junto a tales hechos de orden social, económico o natural, la legislación del siglo XX incorporó una serie de elementos que provocaron en nuestras entidades federales una voracidad por el territorio y el número de sus habitantes: El situado constitucional se distribuye en un porcentaje equivalente al 30% entre todas las entidades, pero el 70% restante por la población. Por lo que a mayor población, mayor situado. Por su parte, la Legislación electoral establece el número de Diputados nacionales por el número de habitantes, igualmente el número de Diputados a las legislaturas regionales, razón por la cual los estados procuran más alta población.

Todo ello ha permitido serias *disputas limítrofes* entre estados y se crea confusión para la delimitación de las áreas de los municipios. A nivel de estos últimos, se crea una competencia desleal entre entidades limítrofes al establecer diferenciados montos por las patentes de vehículos o de comercios para lograr captar mayor número de contribuyentes; se invaden propiedades para la construcción de obras públicas y asegurar la posesión de unos sobre otros; se establecen alcabalas municipales o estatales y el país se ha llenado de aquellas sin ningún motivo ni concierto, propiciando la corrupción administrativa con el pago en metálico o en especies por infracciones nunca cometidas. En algunas oportunidades hemos observado serias alteraciones del orden público por disputas territoriales y en el Tribunal Supremo cursan juicios, demandas o acciones de amparo de unos frente a otros por la misma causa. Lo más grave, las legislaturas regionales dictan leyes de división político territorial demarcando áreas que pudieran ser de otros estados y que a pesar de ser contradictorias unas de otras, siguen vigentes.

A todas éstas, no ha existido ninguna iniciativa por parte de la actual Asamblea Nacional ni lo hubo en el Congreso Nacional anterior, para dictar una Ley marco que permitiera definir los límites de nuestras entidades ni dirimir sus controversias territoriales. La actual Constitución *suprimió* algunas disposiciones contenidas en la anterior de 1961 que pudieron servir de base para una mejor delimitación, tales como el derecho de fusionarse, compensarse o cederse territorios entre estados con la aprobación del entonces Senado de la República. En la actual, escasamente se menciona a la *ordenación del territorio* en el Ordinal 23 del artículo 156º de la Constitución, referido a la competencia del Poder Nacional y como una política nacional y la legislación necesaria.

Estas circunstancias crean las condiciones necesarias en Venezuela para tratar de lograr una reordenación del territorio, cuya iniciativa podría surgir del Poder Nacional a través del Poder Legislativo o Ejecutivo, pero nada impediría que la reordenación del territorio y la nueva División Político Territorial surgiera de los estados y de los municipios.

### III

La División político territorial de los Estados ha sido reserva legal de las legislaturas de los Estados.

Una *errada concepción del municipio* en Venezuela, consagrada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al determinar que son las condiciones de: un centro poblado, número de habitantes, generación de ingresos para cubrir los gastos del gobierno local y el funcionamiento de determinados servicios, como los parámetros para que una comunidad sea considerada como Municipio, le ha impedido al país desarrollar una eficiente política municipal.

Hasta que Venezuela no modifique su concepción municipal y deje de entenderlo no solamente como una entidad política con territorio determinado, con determinado número de habitantes o con servicios e ingresos suficientes, contenidos en una ley nacional, se niega así la concepción del Municipio como toda comunidad natural de familias, asentadas sobre el mismo territorio, con objetivos y propósitos comunes que lo identifican y que en atención a su autonomía, es la unidad política y primaria de la organización nacional, no tendremos una eficiente organización y una moderna institución municipal.

Pero además, las legislaturas estatales no han hecho uso de la reserva legal constitucionalmente consagrada, que les permitió organizar a sus Municipios de acuerdo a las diversidades de población, desarrollo económico, ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos o culturales o cualquier otro factor relevante. Siempre tomaron el municipio modelo que es esencialmente urbano y en lugar de organizar a sus entidades conforme al mandamiento constitucional, se dedicaron exclusivamente a aprobar las divisiones político territoriales.

### IV

Todo lo anterior nos lleva a las siguientes conclusiones:

1. El Municipio tiene derechos que no están consagrados ni en la ley ni en el texto constitucional, pero que podría asumírselos como



competencias residuales y ejercerlos en beneficio de la propia comunidad, dentro del principio de la progresividad de los derechos.

2. El Municipio como entidad política del país debe colaborar y participar en el proceso de ordenación del territorio nacional.
3. El Municipio como comunidad natural es la que conoce su jurisdicción territorial.
4. El Municipio como entidad política debe participar en las actuaciones del Estado y de la propia sociedad.
5. El Municipio debe lograr las mejores condiciones de vida de su población y está obligado a adoptar las bases para su desarrollo económico y social.

## V

El tema que hoy desarrollamos como objetivo central es el derecho de adscripción que tiene un Municipio, en el sentido de agregarse, depender, sujeto o parte de una entidad federal determinada.

En este sentido consideramos que uno de los principales derechos que el Municipio tiene es el de *determinar su adscripción a determinada entidad federal*. Sin embargo, este derecho no podría otorgarse a todos los Municipios, ni tampoco sin señalar las condiciones para hacer efectivo este derecho. Por ello, consideramos que las condiciones esenciales serían las siguientes:

1. Solo podrían proponer un cambio de adscripción, los Municipios que se encuentren ubicados en *áreas limítrofes* de dos o más entidades federales.
2. La iniciativa de cambio de adscripción podría ser solicitada por la *iniciativa popular* no menor al 20% de los electores o de las dos terceras partes de los miembros del *Concejo Municipal*.
3. La iniciativa deberá ser *participada* al Consejo Nacional Electoral para que supervise y garantice la transparencia del proceso electoral; a la Asamblea Nacional para que admita el resultado dentro de la ordenación del territorio nacional; a los Consejos Legislativos Estadales interesados, para que admitan el resultado

electoral y sus efectos, en el sentido de modificar las leyes de División Político Territorial, la asignación y distribución del situado constitucional, el aumento o disminución de población para la determinación de sus legisladores nacionales o estatales, así como a la Dirección de Censos y Estadística Nacional y a los Municipios limítrofes para delimitar desde el inicio del proceso sus propios territorios.

4. La iniciativa deberá ser sometida a referéndum y sus resultados serán válidos si concurriese por lo menos el 50% de los electores.
5. En el referéndum se podrá solicitar el cambio de la denominación del Municipio.
6. En caso de aprobarse la adscripción del Municipio a una entidad federal distinta a la original, esta adscripción solo tendrá vigencia a partir del siguiente período constitucional.
7. El referéndum de cambio de adscripción solo podrá ser efectuado en el primer año del período constitucional municipal.
8. El derecho de adscripción, cuando fuere solicitado por lo menos por cinco municipios que posean por lo menos doscientos cincuenta mil habitantes, podrán resolver la formación de una nueva entidad federal que no altere la conformación, unidad y naturaleza de otras entidades federales. Sus efectos cobrarían vigencia en el siguiente período constitucional, en el que habrán de elegirse o designarse sus nuevas autoridades.
9. Los Consejos Legislativos de los estados que fueren afectados por el ejercicio del derecho de adscripción, modificarán sus Leyes de División Político territorial en el año siguiente a su aprobación y tomarán las providencias de orden presupuestario.

No pretendemos la aprobación de estas ideas en un texto legal definitivo, sino simplemente que sirvan de base de discusión para ir definiendo el derecho de adscripción de nuestros municipios dentro de un proceso de plena participación ciudadana y de alguna manera presionar al Poder Público para impulsar iniciativas que tiendan al logro de una mejor ordenación del territorio.