

**UNIVERSIDAD VALLE DEL MOMBOY
VICERRECTORADO ACADÉMICO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO**



**CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POTESTAD
REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO**

Presentado por:
Méndez Valera María de las Mercedes
Juárez Palomares Franger Josué

VALERA, 2021

**UNIVERSIDAD VALLE DEL MOMBOY
VICERRECTORADO ACADÉMICO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO**



**CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POTESTAD
REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO**

Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado

Presentado por:
Méndez Valera María de las Mercedes
C. I. N°. 12.798.500
Juárez Palomares Franger Josué
C. I. N°. 20.656.262

VALERA, 2021



VICERRECTORADO
Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales

VEREDICTO

Nosotros, Prof. María Godoy, Prof. Leila Ramírez León, Prof. Servio Paredes, designados como miembros del Jurado Examinador del Trabajo de Grado titulado **“CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO”**, que presenta el bachiller: **FRANGER JOSUE JUAREZ PALOMARES**, portador de la C.I. N°. **20.656.262**, nos hemos reunido para revisar dicho trabajo y después de la presentación, defensa e interrogatorio correspondiente lo hemos calificado con: **VEINTE (20)** puntos, de acuerdo con las normas vigentes dictadas por el Consejo Universitario de la Universidad “Valle del Momboy”, referente a la evaluación de los Trabajos de Grado para optar al título de abogado.

En fe de lo cual firmamos en Valera, a los trece (13) días del mes de noviembre del dos mil veintiuno (2021).

Prof. Leila Ramirez Leon
C.I V- 5.507.081
JURADO

Prof. Servio Paredes
C.I. N°. V-4.486.928
TUTOR

Prof. Maria Godoy
C.I. V-13.404.605
PRESIDENTE DEL JURADO

Prof. Karla Dunn
C.I. 19.286.584
DECANO

Prof. Ana Linares
C.I. 9.013.217
VICERRECTORA





VICERRECTORADO
Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales

VEREDICTO

Nosotros, Prof. Maria Godoy, Prof. Leila Ramirez y Prof. Servio Paredes, designados como miembros del Jurado Examinador del Trabajo de Grado titulado **“CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO”** que presenta la bachiller: **MARIA DE LAS MERCEDES MENDEZ VALERA**, portadora de la C.I. Nro. **V- 12.798.500** nos hemos reunido para revisar dicho trabajo y después de la presentación, defensa e interrogatorio correspondiente lo hemos calificado con: **VEINTE (20)** puntos, de acuerdo con las normas vigentes dictadas por el Consejo Universitario de la Universidad “Valle del Momboy”, referente a la evaluación de los Trabajos de Grado para optar al título de abogado.

En fe de lo cual firmamos en Valera a los once (11) días del mes de noviembre del dos mil veintiuno (2021).

Prof. Leila Ramirez
C.I. 5.507.081
JURADO

Prof. Servio Paredes
C.I. 4.486.928
TUTOR

Prof. Maria Godoy
C.I. 13.404.605

PRESIDENTE DEL JURADO



Prof. Karla Dunn
C.I. 19.286.584
DECANO



Prof. Ana Linares
C.I. 9.013.217
VICERRECTORA

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIA	1
AGRADECIMIENTO	3
RESUMEN	5
ABSTRACT	6
EXORDIO	7
Aspectos Preliminares sobre el Municipio Venezolano.	11
Los Instrumentos Jurídicos para posibilitar las Competencias.	17
La Potestad Reglamentaria.	22
La Potestad Reglamentaria: Fundamento Jurídico.	26
La Potestad Reglamentaria en el Municipio Venezolano.	34
Opinión de Académicos en el Área.	42
Consideraciones Finales.	45
REFERENCIAS.	47

UNIVERSIDAD VALLE DEL MOMBOY
VICERRECTORADO ACADÉMICO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO



ACEPTACIÓN DEL TUTOR

Yo, **SERVIO PAREDES**, titular de la Cédula de Identidad Número V-4.486.928, por medio de la presente hago constar que acepto asesorar a los alumnos **María de las Mercedes Méndez Valera** titular de la Cédula de Identidad Número V-12.798.500 y **Franger Josué Juárez Palomares** titular de la Cédula de Identidad Número V-20.656.262, con el carácter de Tutor en la elaboración del Trabajo de Grado a manera de ensayo titulado: **“CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO”**, para optar al título de abogado.

Aceptación que expido en la Ciudad de Valera, estado Trujillo a los treinta y un día (31) del mes de mayo de dos mil veintiuno (2021).

SERVIO PAREDES

C. I. N°. 4.486.928

UNIVERSIDAD VALLE DEL MOMBOY
VICERRECTORADO ACADÉMICO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO



APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del Trabajo de Grado a manera de ensayo titulado **CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO**, presentado por **María de las Mercedes Méndez Valera** titular de la Cédula de Identidad Número V-12.798.500 y **Franger Josué Juárez Palomares** titular de la Cédula de Identidad Número V-20.656.262, para optar al título de abogado, considero que el mencionado ensayo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En tal sentido, solicito formalmente se conceda la fecha, hora y lugar para efectuar la presentación y defensa correspondiente.

SERVIO PAREDES

C. I. N°. 4.486.928

Dedicatoria

A Dios por darme vida, salud y sabiduría a lo largo de esta carrera.

A mis padres sin ellos no hubiese podido alcanzar esta meta, su apoyo moral y entusiasmo siempre me hacen seguir adelante en mis propósitos.

Mi esposo, hijos, hermanos, sobrinos, suegro (+) por el apoyo incondicional que me permite concluir una etapa en mi vida.

A mis grandes maestros por el tiempo y esfuerzo que dedicaron a compartir sus conocimientos, sin su instrucción profesional no habría llegado a la recta final.

María de las Mercedes Méndez Valera

Dedicatoria

Este trabajo especial de investigación que es requisito para optar a titulación como Abogado, que más que un requisito, es un recopilatorio de aprendizaje, demostrando de una forma u otra las aptitudes que he adquirido en el trayecto en miras del futuro profesional en el ejercicio del derecho. En estas tantas páginas, quizás se resumen cinco años de una extraordinaria experiencia académica, una incursión que muy probablemente cause extrañeza dado mi perfil profesional, pero, es sin duda alguna el Abogado tan versátil, tan perteneciente al acontecer humano que, es inevitable que pueda adaptarse a los escenarios de cualquier profesión ya asumida o por asumir. Con estas palabras, no quiero dedicar sólo este trabajo a personas que considero especiales en mi andar, sino, dedicar todo el trayecto de este bonito camino transitado, pues, ¡lo logramos!... una vez más. Y, con este 'una vez más' me refiero a los antiguos, y por qué no, también a los que he encontrado en el tránsito de mi andar. Personas que son dignas de mi respeto, pues, se lo han ganado a pulso. Y en razón a ello, quiero asomar a algunas mujeres extraordinarias que han llenado mi corta o quizás larga –dependiendo del ojo del que lo vea– existencia, ellas han moldeado –o contribuido a ello– mi personalidad y mi entusiasmo de aprender cada día lo que más se pueda, puesto que el conocimiento es lo único que no se pierde y no se arrebató. Ellas: mis tías, que, como madres, me han sabido indicar el camino de la nobleza, la importancia de aprender lo nuevo, de innovar. A mi Abuela, que con su paciencia ha sabido adiestrarme en el cómo pensar para reaccionar y, que dicha reacción no cause un efecto atroz en su reciprocidad, a perseverar cuando quizás... y tal vez quizás... no veo luz en el camino, pero sólo es el miedo al fracaso el que te cierra los ojos y piensas que esa lucecita es inexistente, pero me ha dado el valor de olvidar el miedo al miedo, abrir los ojos y darme cuenta que si es posible ver en la oscuridad ese destello de luz suficiente para el andar con la mirada en alto ¡Que sabia mujer! Y, a una nueva, una de esas que dices ¡wow! ser su amistad es tan valioso que cuidas y conservas en la memoria cada momento para que se conviertan en bellas anécdotas y reír en un futuro al relatarlas, esa es María de las Mercedes, que desde aquella noche del viernes de finales de enero –si no fallo– de aquel año 2017 conocí, naciendo en ese instante lo que ninguno sabía, esta amistad tan majestuosa que ruego a la vida dure hasta el fin de los tiempos.

A ustedes, mi admiración.

Franger Josué Juárez Palomares

Agradecimientos

A Dios y a la Virgen que en todo momento me iluminaron.

A mis padres María Isolina Valera y Luis Alfonso Méndez que siempre me han guiado con su ejemplo.

A mi esposo Miguel Ángel por su constante apoyo.

A mis hijos Mariángel y Miguel Ángel porque me inspiran a seguir siempre adelante.

A mis hermanos y sobrinos por siempre estar a mi lado.

A mi suegro por acompañarme en estos últimos años de mi carrera siempre te recordare.

A la Universidad Valle del Momboy por abrirme las puertas y brindarme una experiencia gratificante en mi crecimiento académico.

Un trabajo de esta naturaleza, no es producto de mi persona solamente, sino por el contrario han participado muchas personas en especial mi tutor el Doctor Servio Paredes; que, con su admirable sabiduría y su humildad como persona, me enseñó y me sigue enseñando la constancia que debemos tener en la ciencia del derecho.

A Franger Juárez quien me ha acompañado durante toda la carrera.

A mis profesores: María Godoy, Dairy Mejía, Ana Ojeda, Leila Ramírez, Nelson Torrealba, Nerio Cruz y Hugo Hernández, porque cada uno de ellos dejó en mí una enseñanza.

A todos mil gracias.

María de las Mercedes Méndez Valera

Agradecimientos

Dar gracias es un acto tan humilde que el sólo asomar la intención con humildad, le extirpa cual cirujano un tumor maligno a la propia intencionalidad, la acción inmaculada de agradecer se desvanece como el segundo que pasa. El dar gracias es un acto que se siente tan propio, es tan del ser, que es la mejor paga que puede darse.

En este camino no anduve solo, cada miembro de mi núcleo familiar, cada amistad, cada compañero de clase, cada profesor, aportó para que el día de hoy llegase, para que la meta se cumpliera como se planificó.

En estas luces, quiero dar gratitudes:

A todos los profesionales del derecho que a través de sus clases impartiendo el conocimiento, fueron desprendidos y contribuyeron a mi aprendizaje, sembrando la semilla del querer acumular más y más conocimiento. Pero en especial, al profesor *Servio Paredes*, quien es el tutor de este, mi trabajo de grado, pero que, desde el inicio de este proyecto profesional, e incluso antes, cuando tuve la dicha de conocerle en postgrado, él como mi orientador en la unidad curricular de legislación empresarial, ha aportado en mí, ha confiado en mí, me ha aconsejado en tantos ámbitos que, sin duda alguna, le estoy agradecido y, más, porque gané un amigo.

A todos quienes participaron en la extraordinaria labranza de este camino, ¡gracias miles!

Franger Josué Juárez Palomares

UNIVERSIDAD VALLE DEL MOMBOY
VICERRECTORADO ACADÉMICO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POTESTAD
REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO**

Autores: María de las Mercedes Méndez Valera
Franger Josué Juárez Palomares
Tutor: Servio Paredes Torres
Año: 2021

Resumen

En el ensayo que se presenta, titulado “*Consideraciones Jurídicas sobre la Potestad Reglamentaria en el Municipio Venezolano*”, se persigue como destino, encontrar la inteligibilidad de las normas jurídicas relacionadas con las razones que justifican la existencia de tan preciada potestad reglamentaria en la esfera de los niveles que componen el Poder Político en Venezuela. Una Potestad única y exclusiva, otorgada por el constituyente patrio y exteriorizada por la *Lex Suprema* al órgano Ejecutivo para legislar en ciertas materias en el que la ley por su condición generalísima no puede abordar sin tornarse torpe. Este trabajo especial investigativo, aborda el tópico administrativo de la ley, paseándose por los tres niveles del Poder Público venezolano, entiéndase: Nacional, Estatal y Municipal, en singular, este último, ya que se ha evidenciado la inepticia del alcalde en este particular. Esta investigación se considera del tipo factible, utilizando un método de inquisición de campo y documental, del tipo no experimental. Asimismo, el presente estudio profundiza sobre las debilidades que posee el órgano Ejecutivo municipal para entender y activar la *praxis* del Reglamento sobre un preciso ambiente, que le conceda dicha acción, emanada de una ordenanza, misma que tiene su Génesis en el seno del cuerpo colegiado del Concejo. El actual proyecto, impele al representante del soberano en el cuerpo Ejecutivo del Poder Público Municipal para que dé marcha firme en la implementación del desarrollo normativo a través del instrumento legal que le proporciona el orden jurídico venezolano en las áreas de su competencia, tomando las consideraciones jurídicas sobre la potestad reglamentaria en el municipio venezolano.

Palabras clave: Potestad reglamentaria, desarrollo programático de las leyes municipales, alcance.

UNIVERSIDAD VALLE DEL MOMBOY
VICERRECTORADO ACADÉMICO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO

**LEGAL CONSIDERATIONS ON REGULATORY POWER IN THE
VENEZUELAN MUNICIPALITY**

Authors: María de las Mercedes Méndez Valera
Franger Josué Juárez Palomares
Advisor: Servio Paredes Torres
Year: 2021

Abstract

In the essay that is presented, entitled "*Legal Considerations on the Regulatory Power in the Venezuelan Municipality*", the objective is to find the intelligibility of the legal norms related to the reasons that justify the existence of such precious regulatory power in the sphere of the levels that make up the Political Power in Venezuela. A unique and exclusive Power, granted by the national constituent and externalized by the Supreme Lex to the Executive body to legislate in certain matters in which the law, due to its very general condition, cannot address without becoming clumsy. This special investigative work addresses the administrative topic of the law, walking through the three levels of the Venezuelan Public Power, understood: National, State and Municipal, in the singular, the latter, since the mayor's ineptitude in this particular has been evidenced. This research is considered of the feasible type, using a field and documentary inquisition method, of the non-experimental type. Likewise, this study delves into the weaknesses that the municipal Executive body has to understand and activate the praxis of the Regulation on a precise environment, which grants it said action, emanating from an ordinance, which has its Genesis within the collegiate body of the Council. The current project impels the representative of the sovereign in the Executive body of the Municipal Public Power to give firm progress in the implementation of the normative development through the legal instrument provided by the Venezuelan legal order in the areas of its competence, taking the considerations legal regulations on regulatory authority in the Venezuelan municipality.

Key words: Regulatory power, programmatic development of the Ordinances, scope.

EXORDIO

Desde los inicios de la historia del individuo de la especie humana, ha intentado instaurar un orden social, orden social que le ha permitido ser proactivo, proactividad que le ha llevado a evolucionar, evolución que ha posibilitado el desarrollo de su entendimiento, entendimiento que lo ha encaminado a la concepción de normas, normas que las ha elevado a su conjunto social, conjunto social que debe acatar esas normas en pro del beneficio común, beneficio común que despeja de todo obstáculo la relación entre el administrado y el administrador en armonía del orden jurídico y social.

Es así que, el presente instrumento de investigación, se considera del tipo factible, utilizando un método de inquisición de campo y documental, del tipo no experimental, pues, se fundamenta en darle a conocer estimado lector, lo significativo de crear Derecho, esta armonía jurídica que envuelve y se debe al ámbito social, pues, lo que busca es precisamente eso, armonizar la conducta del individuo de la especie humana constructor de sociedad en la sociedad que ha creado y, que constantemente está cambiando a su semejanza, porque el ser humano siempre está en el inquirir que la sociedad se parezca a él, es la naturaleza primitiva de la mente humana.

Y, siguiendo el contexto, este trabajo especial se fundamenta en lo ineludible que es que una Ley cuente con un complemento que desarrolle ciertos ámbitos que la propia norma jurídica por ser general no puede profundizar por razones técnico-jurídicas, siendo preciso elaborar un reglamento que ciertamente desglose ese área que el legislador propicia ampliar, de esta manera, podrá forjar como concedor al soberano de cómo conseguirá hacer valer sus derechos y comportarse jurídicamente en ese escenario que el Ejecutivo en su facultad legislativa concedida por el órgano colegiado representante del soberano, natural en materia legible, en ese afán de contribuir en el control del comportamiento humano en sociedad.

En esta prosecución, la *Regula Supra* en su artículo 168 expone que “los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional (...)”, ¡Vaya!... ¡Que honor más propicio! Y es que, si acude a la *praxis* lógica, estimado lector, democráticamente debe ser así, es comprensible que, la organización fundamentalísima para el avanzar engranado de la República parta del Municipio y, que este a su vez goce de “personalidad jurídica y autonomía” –continúa exteriorizando el constituyente en el referido artículo–, personalidad jurídica que le proporciona a su vez autonomía, misma que le otorga la potestad para administrarse presupuestaria, financiera, económica y legislativamente bajo el manto sagrado de la Norma Suprema Republicana.

De esta forma, la madre del ordenamiento jurídico venezolano acomoda el ambiente para que no sólo el cuerpo legislativo por naturaleza tenga este privilegio, sino también el órgano ejecutivo previa autorización del órgano natural legislativo, para que el ejecutivo pueda normar ciertas circunstancias que el legislativo no se percató, o porque sencillamente la norma promulgada dificulta el desglose, dando cabida a que nazca el Reglamento. Este viene a formar parte de las fortalezas de la propia Ley que ha dado su razón de existencia, como en una especie de reciprocidad entre progenitor y descendiente.

El Reglamento, en palabras de Brewer-Carías, A. (2009:33) son “(...) actos administrativos de efectos generales (...)”, porque estos pueden emanar de otros órganos de la administración pública. Expone el doctrinario de *marras* que;

En efecto, la Constitución de 1999, conforme a la tradición constitucional precedente, atribuye al Presidente de la República la facultad de ‘reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón’ (art. 236,10). De ello deriva que el Presidente de la República puede reglamentar las leyes, lo que no implica que tenga una potestad exclusiva para dictar actos

administrativos de efectos generales, pues otros órganos del Estado, en ejercicio del Poder Público, pueden hacerlo” (p.34).

En este sentido, el doctrinario *ut supra* manifiesta que; no todos los actos administrativos, incluido el Reglamento, están definidos orgánicamente, por lo que no siempre se consideran actos administrativos ejecutivos, ya que también emanan de otros órganos de la Administración Pública. Pero en este camino, se va a considerar el acto administrativo ejecutivo traducido en Reglamento, procedente del Poder Ejecutivo municipal, como representante de esa “(...) unidad primaria de la organización nacional (...)” (Artículo 168 encabezamiento del Texto Fundamental) y de la voluntad del soberano, que a la mira del constituyente venezolano “(...) reside intransferiblemente en el pueblo (...)” (Artículo 168 encabezamiento del Texto Constitucional Republicano).

En esta óptica, Reglamento, en la mente de Cabanellas, G. (2004), es “toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o una actividad” (p. 856). Es claro que, el doctrinario del derecho deja ver esta potestad que tiene el órgano ejecutivo municipal –para el caso que atañe– para legislar –previa autorización del cuerpo legislativo natural, para hacer hincapié en este aspecto tan peculiar–.

Es así, como en el presente trabajo especial, se van a desarrollar las consideraciones jurídicas sobre la potestad reglamentaria en el municipio venezolano, constituido por:

Un primer escenario intitulado; aspectos preliminares sobre el municipio venezolano, donde se comenzará a adentrar en el contenido municipal.

Un segundo escenario bajo el título; los instrumentos jurídicos para posibilitar las competencias, aludiendo a todos esos instrumentos contentivos en el ordenamiento jurídico venezolano para sostener el propósito del ayuntamiento.

Un tercer escenario titulado; la potestad reglamentaria, asomando esa facultad otorgada al detentador del Poder para reglamentar las leyes que, por su orden general, se desvirtúan si son detalladas al mínimo aspecto, dando origen a que se pueda reglamentar ciertas áreas de su materia.

Un cuarto escenario, intitulado; la potestad reglamentaria: fundamento jurídico, fortificando cual engranaje del reloj más exquisito, lo postulado por el legislador nacional en lo referido al escenario anterior.

Un quinto escenario, conformado bajo el título; la potestad reglamentaria en el municipio venezolano, surgiendo esa facultad otorgada por el ordenamiento jurídico venezolano al detentador del Poder municipal para reglamentar las leyes de orden municipal.

Un sexto escenario titulado; opinión de académicos en el área, contando el presente trabajo de investigación con el más glorioso de los honores al contar con la magnífica aportación del estudioso del Derecho Abogado Nerio Cruz González, con su nutrida experiencia en el ámbito municipal.

Para finalizar, el escenario séptimo denominado: consideraciones finales. Dando respuesta a todas esas interrogantes que pudieron surgir en el andar del caminante investigador o, que pueden surgir al momento de sumergirse en la lectura del presente trabajo de investigación. Dando también, sugerencias al Poder Público municipal en su órgano Ejecutivo en cuanto a la factibilidad y menester de contar con reglamentos que amplíen áreas puntuales del derecho en el espacio municipal.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO

María de las Mercedes Méndez Valera y Franger Josué Juárez Palomares

*“Jamás podrá el legislador cubrir en su legislación todas las particularidades que envuelven la materia legislada, siempre habrá cuestiones que por muy nimias que parezcan ser, deberán ser desarrolladas por el jefe de la rama ejecutiva”
Servio Paredes.*

Aspectos Preliminares sobre el Municipio Venezolano

La lengua reina del venezolano a la luz de artículo 9 de la *Regula Supra* es el español, enseñado a los nativos por los conquistadores españoles para poder establecer una comunicación efectiva y, está codificado por las directrices de la Real Academia de la Lengua Española a través de su diccionario, en razón a ello, es necesario dar inicio al naciente trabajo de investigación, conociendo ¿Qué es el municipio? Y, no es más que la “división territorial-administrativa en que se organiza un estado, que está regida por un ayuntamiento”, teniendo en cuenta que, cuando se refiere a ayuntamiento, alude a lo que en la República se conoce como alcaldía, misma que se encuentra inmersa en la territorialidad del régimen estatal –enfaticando al estado de la unión o estado federado–, acobijados todos por el supremo manto de la nación –como supra estado–.

Entonces, el municipio es un Poder Autónomo, capaz de normarse a sí mismo y bajo la sagrada tutela de la ley federalmente compartida, y es que, en palabras de Cabanellas, G. (2004:260), el municipio es la “primera o menor de las corporaciones del Derecho Público, integrada por las autoridades (...) y sus habitantes de un término jurisdiccional (...)”, pues, el municipio se constituye por un órgano ejecutivo y legislativo resaltantemente.

Conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el artículo 168: “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley”. Establece igualmente que el carácter autónomo comprende a: (a) la elección de sus autoridades; (b) la gestión de las materias de su competencia; (c) la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Adicionando, en su primer aparte, que las competencias “(...) cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”.

En ratificación de lo expuesto en la Carta Fundamental, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), en su artículo 2 establece que:

El municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.

Como corolario de lo expuesto relacionado con el concepto de municipio, la norma *in commento* en su artículo 3, en relación con la autonomía, adiciona que:

La autonomía es la facultad que tiene el municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social,

cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado.

Y, es de interés al presente ensayo, el carácter autónomo que la legislatura venezolana le otorga, pues es indispensable, en honor al Estado Federal, que, siendo redundantes, es descentralizado por propio espíritu, en virtud del artículo 4 de la norma fundamentalísima republicana. El carácter de autonomía otorgada al municipio, agiliza el funcionamiento del Estado para con sus súbditos en cuanto al desarrollo económico-político-social-cultural que, cual reloj, funciona con engranajes perfectos, para dar paso al progreso.

De los preceptos constitucional y legal precisados anteriormente, se valida al municipio como la primera instancia política y primaria dentro de la organización nacional, donde el pueblo soberano puede presentar sus necesidades, propuestas..., y accionar mecanismos para hacer factible el carácter de mandante en la relación con el mandatario, sustentada en las ejecutorias dirigidas al interés local, es decir, de la mayor suma de felicidad posible.

La doctrina en la Ciencia del Derecho Administrativo, propugnada por las voces más autorizadas, entre ellas las de; Brewer-Carias, A. (2000), Garay, J. (2011), Lares, E. (2013), con las que la presente investigación académica está de acuerdo, dado su mejor entendimiento, atendiendo a las notas esenciales del concepto constitucional y legal que representa la autonomía municipal, también han clasificado a la autonomía en: (a) autonomía política; (b) autonomía normativa; (c) autonomía tributaria y, (d) autonomía administrativa. En este orden de ideas, se comprende por:

La autonomía política: concebida como la posibilidad legal y cierta, producto de la descentralización, de elegir y ser elegidos por el pueblo de manera directa, universal y secreta como autoridades en el ámbito municipal: el alcalde en el órgano ejecutivo; instituido como Alcaldía, los concejales o ediles en el órgano deliberante; denominado Concejo, los miembros de las

juntas parroquiales en las Juntas Parroquiales Comunes y, los consejeros en el Consejo Local de Planificación Pública.

La autonomía normativa: relacionada con la función indeclinable de cada uno de los Concejos para legislar verdaderas leyes locales denominadas tradicionalmente ordenanzas, contentivas de normas jurídicas en materias de la competencia atribuida a los municipios, al igual que lo hace la Asamblea Nacional con las leyes nacionales y los Consejos Legislativos con las leyes estatales en cada uno de los estados de la unión.

La autonomía tributaria: ejercida por la potestad de crear tributos, conforme a las normas jurídicas, que hagan posible los ingresos propios del municipio. En consecuencia, poseen la capacidad en los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial, predios rurales, transacciones inmobiliarias, en los hechos susceptibles de ser gravados y cobrados con tasas derivadas de los servicios públicos que se presten, tales como el del aseo urbano y domiciliario, mataderos, cementerios, mercados, terminal terrestre de pasajeros, certificaciones y solvencias, de igual manera, las contribuciones especiales por mejoras y sobre plusvalía.

La autonomía administrativa: infiere la administración del patrimonio municipal con sus bienes muebles e inmuebles, el de los recursos ordinarios y extraordinarios, todo en atención a lo que preceptúen las leyes del país, entre las cuales participa la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, para de esta forma, hacer posible los gastos de inversión y los de funcionamiento, en la búsqueda de la mayor suma de felicidad posible, apuntada siempre hacia el interés y desarrollo local.

De igual manera al municipio, como persona jurídica de Derecho Público que es, se le han asignado por vía constitucional y legal un buen número de competencias, es decir, de responsabilidades o capacidades para ser cumplidas conforme al ambiente que alude la naturaleza de actuación

inserta en el interés local. En este sentido, el municipio tiene competencias propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas, las cuales serán abordadas en este escrito, para justificar a los reglamentos, como instrumentos jurídicos que posibilitan de manera valiosa y trascendental su ejecución práctica.

En el artículo 178 de la Norma *Supra* en vinculación con el artículo 56 de la mencionada Ley regente del Poder Público Municipal, se exponen las diversas competencias propias del municipio, considerada a juicio de los creadores del presente, como la más amplia de todas, pues se encuentra conformada por una serie de tareas cónsonas, naturales y lógicas con el denominado interés local como lo es “el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local”; la gestión en las materias que el propio orden jurídico derivada de su condición política–primaria, la cual, se propone a su clasificación de la manera siguiente:

En el ámbito territorial o espacial: se ubica la ordenación territorial y urbanística; servicio de catastro (inventario físico, económico y jurídico de la propiedad inmobiliaria) y su nomenclatura cívica (número del inmueble atendiendo a los criterios técnicos para tales efectos, nombre de los sectores, veredas, calles, avenidas...); plazas, parques y jardines; ornato público; vivienda de interés social sin que en ningún momento deje de ser digna; la vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos, personas y, el servicio del transporte público urbano.

En lo histórico y cultural: a la organización y estímulo del patrimonio histórico, resaltando el valor de la vida y hechos de la localidad, costumbres, ritos, tradiciones, leyendas, personajes, cultores; el turismo local, con el afloramiento organizado de las potencialidades que todos los pueblos tienen, pero que, sin embargo, de manera lamentable, no son tomadas en consideración por algunos gobernantes.

En el segmento ambiental y de protección: la protección del ambiente, salubridad, protección civil y de bomberos, el servicio público de aseo urbano

y domiciliario, servicio de agua potable, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, electricidad y gas doméstico; aun cuando su modo de gestión tradicionalmente sea indirecto, alumbrado público, mataderos, mercados, cementerios, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y tercera edad, la educación en sus diferentes niveles y modalidades, servicios de integración familiar de las personas con discapacidad, servicios de prevención, protección, vigilancia y control de los bienes, justicia de paz, atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, prevención y protección vecinal mediante la policía municipal.

En el ámbito interno de la Administración Pública: todo lo que tenga que ver con la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, donde participa el Estatuto de la Función Pública, de acuerdo con la Norma *Supra*, las Leyes nacionales y lo que prescriban las ordenanzas que se legislen en el municipio para tales efectos.

Siguiendo la clasificación de las capacidades del municipio, el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece las competencias concurrentes, que comparte el municipio con los niveles nacional y estatal, las cuales recogen el cumplimiento de los principios establecidos en la Carta Fundamental de la República en su artículo 165, relacionados con la debida interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad entre los diversos niveles de gobierno.

De ahí que, el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece lo referente a las competencias descentralizadas, sustentadas en la *Regula Supra* en su artículo 4, ya que Venezuela es un Estado Federal en los términos que consagra el orden jurídico, regido por los principios de “integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” y, en el artículo 165 *ibidem* en su único aparte, cuando admite que “Los estados descentralizarán y transferirán a los municipios los

servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos (...).”

En el cual, el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece también las competencias delegadas, entendidas como aquellas actividades nacionales o estatales –entendiendo esta última como proveniente del estado federado– que le pueden ser delegadas al municipio, la cual opera de manera consensuada, iniciada a voluntad de la instancia que delega o del municipio que así lo requiera y gestione, siempre en la procura de mejorar la eficiencia de la gestión pública o de la prestación de un servicio público.

Los Instrumentos Jurídicos para posibilitar las Competencias

Una vez visto de manera breve el concepto de municipio; los caracteres que lo enmarcan, donde se incluyen los particulares autonómicos y las competencias, se hace procedente pensar ahora sobre la necesidad que existe en cada uno de los municipios venezolanos para hacer posible el cumplimiento de las distintas y abultadas competencias, todo en conformidad con el Estado de Derecho que le ciñe, tal como lo establece claramente el artículo 2 de la Carta Fundamenta de la República, de la manera que sigue:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

El Estado de Derecho o Estado Constitucional, según estima Ossorio, M. (2000) es aquel en el que los “(...) poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan (...) el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el

pueblo” (p. 401), –esta última frase, citando el doctrinario al Célebre Presidente decimosexto de los Estados Unidos de América, *Abraham Lincoln*–, pues, el Estado Constitucional es precisamente la reglamentación hecha Ley emanada del soberano.

En tal andar, el Estado de Derecho, ha sido considerado por la limitación que tiene el detentador del Poder Público, en cualquiera de los niveles; nacional, estatal y municipal, conforme a lo pautado en el ordenamiento jurídico, condicionada al servicio de los Derechos Humanos, pues, a la luz del preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, son “(...) los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre (...)” y de los principios democráticos de sujeción, limitación, legalidad, motivación, responsabilidad y, seguridad jurídica. Entonces, en este orden expuesto, se observará con espíritu lacónico cada uno de ellos, a los efectos de explicarlos mejor:

El principio de sujeción: como su nombre infiere, se traduce en el sometimiento del Poder Público, en cualquiera de sus niveles, a la ley en sentido amplísimo –bajo la apreciación de esta investigación–, tomado en consideración lo preceptuado en la Constitución de la República, las leyes, reglamentos, convenios, tratados internacionales, providencias, entre otras, incluyendo las sentencias con sus normas jurídicas individualizadas.

El principio de la limitación: ya que en el Estado de Derecho se ejerce sin excepción alguna; un poder limitado circunscrito por las leyes, donde no existan poderes absolutos o totales, pues son contrarios al sistema democrático, tal como si los hubo en los estados monárquicos con el denominado estado de policía, donde la expresión del Rey era la ley.

El principio de legalidad: como consecuencia del Estado de Derecho, donde en el gobierno y en su administración no se puede hacer aquello que no está expresamente contemplado por la *Lex Supra* y la Ley, tal como se desprende de los artículos 5 y 137 de la Carta Fundamental de la República en los términos que siguen de modo respectivo:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley; e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

La Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

Entonces, se hace evidente como el legislador patrio en su intento de protección al soberano, exterioriza a través de la norma los parámetros en los que debe operar el detentador del Poder Público.

El principio de motivación: constituido dentro del Estado de Derecho, como el impedimento absoluto de toda arbitrariedad, sancionando incluso a los detentadores del Poder Público cuando expiden cualquier acto, denominése; ley, reglamento, acto administrativo o sentencia, sin la debida motivación en Derecho, restándole eficacia a tales actuaciones, pues carecen de legalidad y de legitimidad.

El principio de responsabilidad en lo civil, político y administrativo: para el Estado y sus funcionarios, quienes deben asumir y reparar las consecuencias de sus actos que se adoptan, en violación de lo pautado en el ordenamiento jurídico y del derecho que les asiste a los ciudadanos, tomando como sostén el precepto contenido en el artículo 4 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual señala que “La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y a la satisfacción de sus necesidades (...)”, de esta manera, asegura a todos los ciudadanos que hacen vida en el territorio de la República la efectividad de sus derechos.

El principio de seguridad jurídica: como uno de los fines del Derecho, para que los ciudadanos sepan que los actos, derechos y delitos están

previstos de antemano, siendo este principio, sin duda alguna el hilo conductor del resto de los principios abordados.

Como aditamento a lo ya brevemente observado en función del Estado de Derecho, es menester hacer uso de la jurisprudencia patria, emanada del Tribunal Supremo de Justicia - Sala Constitucional, en sentencia N°. 85 expediente N°. 01-1274 de fecha 24 de enero de 2002, donde expone los siguientes particulares:

La formación y desarrollo del concepto de Estado de Derecho, tiene su origen histórico en la lucha contra el absolutismo, y por ello la idea originalmente se centraba en el control jurídico del Poder Ejecutivo, a fin de evitar sus intervenciones arbitrarias, sobre todo en la esfera de la libertad y propiedades individuales. Sin embargo, tal concepto fue evolucionando, y dentro de la división de poderes que conforman el Estado, en la actualidad el Estado de Derecho consiste en que el poder se ejerce únicamente a través de normas jurídicas, por lo que la ley regula toda la actividad estatal y en particular la de la administración; y parte de la esencia del concepto consiste en el control judicial de la legalidad desde lo que se va a considerar la norma suprema: la Constitución.

Ahora bien, una vez abordado lo que es el Estado de Derecho, es preciso anotar que el detentador del Poder Público, en cualquiera de sus niveles, para el ejercicio de sus atribuciones y competencias, debe adelantar las acciones que le compete a través de los instrumentos jurídicos idóneos. En el ámbito municipal, como debe ser, existen los instrumentos jurídicos municipales para tales menesteres, como lo son las ordenanzas, reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones. En el presente escrito, a los fines de precisar y atinar sobre el título expuesto, se abordará el significado de las ordenanzas y de los reglamentos:

Las ordenanzas: tal como las conceptualiza Ossorio, M. (2000) son las “diversas disposiciones, aisladas o en cuerpos orgánicos, que con carácter general y obligatorio para (...) residentes dan los municipios para regular el régimen de convivencia, desarrollo (...) en la esfera municipal” (p. 686) y, siendo concordantes con ello, hoy en día, con claro acierto, se les refiere como Leyes Municipales, pues no eran consideradas como verdaderas leyes, hasta que la extinta Corte Suprema de Justicia en sentencias de fechas 24 de noviembre de 1953 y 30 de junio de 1975 lo aclaró, siendo ratificado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, indicando que son actos que sanciona el Concejo para establecer normas jurídicas, al igual que las nacionales como hace la Asamblea Nacional o el Presidente de la República con los Decretos Leyes, o de las leyes estatales por el Consejo Legislativo, de aplicación general pero en materias o asuntos de interés local.

En este orden de ideas y de consideraciones, conforme al artículo 54 ordinal 1 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, las ordenanzas son:

Los actos que sanciona el Concejo (...) para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. Las ordenanzas recibirán por lo menos dos discusiones y en días diferentes, deberán ser promulgadas por el alcalde (...) y ser publicadas en la Gaceta Municipal o Distrital, según el caso, y prever, de conformidad con la ley o si lo ameritare la naturaleza de su objeto, la *vacatio legis* a partir de su publicación. Durante el proceso de discusión y aprobación de las ordenanzas, el Concejo (...) consultará al alcalde (...), a los otros órganos del Municipio, a los ciudadanos (...), a la sociedad organizada de su jurisdicción, y atenderá las opiniones por ellos emitidas.

Las ordenanzas que sanciona el Concejo, constituyen el basamento jurídico de toda la actividad municipal y a través de ellas, el municipio ejerce la autonomía que en ciertas materias le otorga la Norma *Supra* y las leyes. Ello

no quiere significar, que solamente las ordenanzas delimitan el ejercicio del Poder Público Municipal, pues, como ha sido señalado, también en las leyes que sanciona la Asamblea Nacional en sus leyes nacionales, el Presidente de la República a través de los Decretos Leyes y los Consejos Legislativos en las leyes estatales, se incluyen normas que de una u otra forma regulan aspectos de la administración y del gobierno municipal.

Ahora bien, a los efectos del desarrollo armónico de lo contemplado en las ordenanzas, como leyes locales que son, se hace necesario la instrumentación de los reglamentos, ya que ellos posibilitan aspectos de carácter técnico y práctico, que por muy nimios que parezcan, hacen eficaz, eficiente y oportuna la gestión administrativa desarrollada por el alcalde en cada uno de los municipios, en función de las competencias descritas anteriormente.

Y es que, se debe entender por Reglamento, según lo estima Cabanellas, G. (2004) es la “disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo” (p. 115). Similarmente, lo estima el artículo 54 ordinal 3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, los reglamentos son: “(...) los actos del Concejo (...) para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias. Estos reglamentos serán sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal”. Entonces, sobre este particular se puede constatar la importancia de los reglamentos para la amplitud de la norma.

La Potestad Reglamentaria

Se le denomina potestad reglamentaria por el sólo hecho de poseer la Administración Pública la posibilidad de regular ciertas actuaciones, por cuestiones lógicas, técnicas y de naturaleza funcional a través de los

reglamentos, todo en el marco de lo que dispone el orden jurídico, a pesar del principio que le corresponde a los órganos colegiados legislativos, en cualquiera de las instancias: nacional (Asamblea Nacional), estatal (Consejos Legislativos) y, municipal (Concejos) en elaborar las disposiciones de carácter general y abstracto (normas jurídicas).

Los reglamentos son fuente importante del Derecho Administrativo por dos razones fundamentales que, a juicio del estudioso, no deben ser despreciadas por el detentador del Poder Ejecutivo en cualquiera de los tres niveles del mismo –nacional, estatal y municipal–, todo por las siguientes consideraciones: (i) por cuestiones naturales y necesarias en el accionar de la Administración Pública y, (ii) como fuentes de regulación en sus diversas actuaciones, tal como se abordará más adelante.

Los reglamentos, en consecuencia, de conformidad con el criterio del doctrinario Lares, E. (2013), son “actos administrativos de efectos generales, por cuanto son actos productores de consecuencias jurídicas, emanados de las autoridades administrativas y están sujetas al principio de legalidad, y al consiguiente control de legalidad por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa” (p. 105).

En este semblante, Araujo-Juárez, J. (2013) sostiene que,

“El acto reglamentario o reglamento alude a la misma norma jurídica adoptada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad reglamentaria. Esto es, el reglamento es el ejercicio de la potestad normativa por parte del Poder Ejecutivo o, más en general, por órganos del Estado o del Poder Público que no ostentan la potestad legislativa” (p. 105).

Por su parte, la jurisprudencia patria, producida por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N°. 271 de fecha 25 de abril de 2000, entiende por reglamento “(...) toda declaración escrita y unilateral, creadora de reglas de derecho de aplicación general dictada por el Poder Ejecutivo con

rango inferior a la ley (...)", lo que infiere, que se trata entonces, de verdaderas normas jurídicas adoptadas por la Administración Pública en virtud de la competencia que con carácter general le ha sido atribuida por la Constitución de la República; al Poder Ejecutivo, tal como lo confirma en su artículo 236, numeral 10.

En cuanto a su naturaleza jurídica, conforme al criterio del doctrinario Araujo-Juárez, J. (2013),

"(...) los reglamentos son actos normativos en el sentido que contienen reglas o disposiciones de Derecho. El reglamento es una auténtica norma por la elemental razón de integrarse al Ordenamiento Jurídico, estando dotado de un régimen jurídico específico que lo separa del acto administrativo" (p. 106).

Frente a la variedad de criterios expuestos en relación con el concepto de los reglamentos, la doctrina sostiene que son actos normativos de naturaleza administrativa por oposición a los actos administrativos *strictu sensu*, a quienes les estaría reservada la denominación legal de actos administrativos de "efectos particulares" o "individuales", diferenciándose de las normas jurídicas de rango legal por su inferior valor jerárquico, que se manifiesta en el sistema de relaciones mutuas, que se puede resumir en el principio de supremacía de la Ley, conforme a la estructura jerárquica de corte piramidal del Ordenamiento Jurídico.

El artículo 87 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), declara que la función del reglamento es de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley. En este sentido, Araujo-Juárez, J. (2013) "(...) sostiene la doctrina que la función del reglamento es muy amplia puesto que comprende tanto la regulación que detalla, desarrolla y complementa los preceptos legales, como aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios" (p. 107). Adiciona el autor *ut supra* que la doctrina más moderna

sobre los reglamentos desde el punto de (i) su procedencia u origen son administrativos, (ii) pero desde el punto de vista del contenido; son normas de Derecho Objetivo (norma *agendi*), lo que hace su integración al denominado “bloque de la legalidad”.

Como corolario de lo establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y el criterio doctrinario expuesto, el reglamento es así una fuente ordinamental, innovadora, ya que, como norma jurídica, introduce la idea en el Ordenamiento Jurídico y enriquece el Derecho Objetivo aportando un *aliquid* que no es ejecución aplicativa, ya que de manera importante para el Derecho: crean e innovan situaciones nuevas en relación con las personas, respecto a sus derechos y obligaciones.

Ante las enunciaciones expuestas, sustentadas en el ordenamiento jurídico, en la doctrina y jurisprudencia vigente, se hace pertinente expresar que los reglamentos son, sin duda alguna, declaraciones unilaterales escritas, publicadas en la Gaceta Oficial, emanadas de la Administración Pública (Poder Ejecutivo) en cualquiera de sus tres niveles que se traducen en fuente importante del Derecho escrito, creadoras de Derecho de aplicación abstracta y general, vale decir, de efectos generales y de rango sub-legal, por estar subordinados, de conformidad con el principio de legalidad, a las leyes que de ellas se desarrollan o permiten, entendiendo, sin alterar los propósitos, espíritu y razones del legislador.

Ahora bien, de las transcritas notas esenciales del reglamento se deduce lo siguiente: (i) son actos administrativos de efectos generales, pues provienen del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles de la Administración Pública: Nacional; Presidente de la República, Estatal; Gobernadores de cada estado de la unión o federados y, Municipal; del Alcalde en cada municipio, con sus efectos generales, tal como lo cumplen las normas jurídicas. (ii) Como derivación de sus efectos generales, son actos que producen consecuencias jurídicas. (iii) Sujetos al principio de legalidad, conforme al control que debe

existir por parte de los órganos competentes en la jurisdicción, tal como lo dispone el artículo 7 y 137 de la Constitución Republicana cuando disponen de manera respectiva que “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”, complementando que “La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

La Potestad Reglamentaria: Fundamento Jurídico

Para explicar el fundamento jurídico de la potestad reglamentaria son diversos los criterios doctrinarios que existen sobre tales particulares que, a juicio del presente, son necesarios para comprender mejor su esencia, contenido y alcance. A tales efectos, conforme al criterio de Araujo-Juárez, J. (2013:66) existen los siguientes: (i) el histórico; (ii) el material; (iii) el formal o jurídico. Entendiendo cada uno de ellos:

El de orden histórico: se precisa que, con el advenimiento de la Revolución Francesa, generadora de derechos, recursos, debido proceso y garantías, separación y equilibrio del Poder Público, entre otros, después de un Estado gendarme, Estado de policía o Estado monárquico, el poder normativo del Estado se debía concentrar en el Parlamento, quien tenía así el monopolio para dictar las normas jurídicas. Así, conforme a Araujo-Juárez, J. (2013):

“(…) el parlamento concentraba todo el poder normativo, pero ante el principio de separación de poderes se atribuye al Parlamento esas funciones o poderes (...), sin embargo, quedaron en manos del Poder Ejecutivo ciertas funciones con carácter residual. Las funciones

normativas que detentaba el príncipe pasaron al Poder Ejecutivo con carácter residual y fueron rebajadas de rango para posibilitar que fuese ejecutada la ley” (p. 66).

En lo que respecta al orden material: la concepción política y no técnica del Poder Legislativo determinan que éste no sea idóneo para la elaboración de los reglamentos, lo que hace en consecuencia que sea el Poder Ejecutivo, en cualquiera de los tres niveles, el que a través de los reglamentos desarrolle aspectos, que por muy pequeños que parezcan ser, en función de viabilizar el contenido de las leyes, tal como podría pasar con los reglamentos de las ordenanzas o leyes locales en cada uno de los municipios en Venezuela.

Con relación a lo formal o jurídico: a juicio de Araujo-Juárez, J. (2013), expone que “siempre se ha reconocido a la Administración Pública un poder normativo, es decir, la facultad de dictar normas obligatorias para todos los miembros de la colectividad o para un grupo determinado, siendo su principal manifestación la potestad reglamentaria” (p. 69).

Como aditamento de lo expuesto, referido a los fundamentos de la potestad reglamentaria, existen tres teorías jurídicas, las más difundidas, con el propósito de explicar el origen de la potestad reglamentaria, todo conforme a Araujo-Juárez, J. (2013) quien sostiene lo siguiente:

“(i) la que afirma que la misma es consecuencia de la discrecionalidad de que gozan los órganos de la Administración Pública en el ejercicio de sus facultades propias; (ii) la que entiende que el Poder Legislativo ha delegado en la Administración Pública tal potestad; y, por último (iii) la que estima que el poder reglamentario es un ‘poder propio’ de la Administración Pública. Esta última es la que, en concepto de Sayagués Laso, sostiene la doctrina dominante” (p. 67).

La teoría de la potestad discrecional: sostiene que, se debe sin duda alguna, a los fundamentos de la doctrina alemana, al nutrir que la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en cualquiera de los tres niveles, no es otra

cosa sino consecuencia de la existencia del poder discrecional del Poder Ejecutivo y que es una autorregulación de sí mismo, pues debe respetarlo y someterse a ese poder discrecional.

En cuanto a la teoría de la autorización de poderes: sostiene que, siendo el Poder Legislativo quien detenta el monopolio de dictar normas jurídicas, sólo en la medida que el Poder Legislativo autorice o delegue al Poder Ejecutivo, en caso de así apreciarlo o justificarlo, este podría dictar normas jurídicas de carácter sub-legal, con lo cual la potestad reglamentaria se concebiría verdadera legislación.

Por su parte la teoría de los poderes propios: sostiene que, la potestad reglamentaria ni es consecuencia del poder discrecional, ni de la teoría de la delegación, sino que es, conforme a los dictados de Araujo-Juárez, J. (2013) “el reconocimiento del ejercicio de poderes propios del Poder Ejecutivo, inherente al ejercicio de la función administrativa, es decir, de poderes que dimanen de su propia naturaleza” (p. 110).

Frente a las posiciones doctrinarias anteriormente enunciadas, surge la jurisprudencia vertida en sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en su sala Político Administrativa del 12 de junio de 2003, la cual acoge el principio de la potestad normativa originaria a favor del Poder Ejecutivo y de la delegación legislativa en el Ordenamiento Jurídico vigente:

(...) al sostener que el Ejecutivo participe, en cierta medida, en la elaboración de normas, a través de diversas técnicas de delegación. La delegación, a su vez, puede revestir variadas formas, dependiendo de la voluntad constitucional: desde las habilitaciones para dictar actos de rango legal, con lo que el Ejecutivo se convierte en un auténtico legislador, o para desarrollar materias reservadas a la ley, por medios de actos de inferior jerarquía, siempre que se sujete a determinados parámetros.

Al tener ya conocimiento de los reglamentos, en cuanto a su nacimiento o naturaleza jurídica, contenido y alcance, se considera necesario el abordaje de los diversos requisitos tanto materiales (materia reglamentaria, supremacía de la ley, retroactividad, reserva legal) y formales (competencia, forma, procedimiento, iniciación, elaboración, consulta pública, aprobación, publicidad, jerarquía normativa) que le están presentes y que además son indispensables. Destacando brevemente a cada uno de ellos:

Requisitos materiales de los reglamentos.

La materia reglamentaria debe recaer sobre una materia no vaga ni mucho menos artificial, debe ser en consecuencia lícita o conforme al Derecho, determinada o determinable. En cuanto las materias no administrativas no están libremente abiertas al reglamento. En cuanto a la supremacía de la ley, tal como lo sostiene el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, expediente N°. 1447 del 3 de junio de 2003:

Se basa en el origen de la legitimidad, ya que la ley emana de la voluntad directa de la representación popular, mientras que el reglamento es manifestación de la voluntad de una organización instrumental, la Administración Pública, en razón de lo cual la potestad reglamentaria está sometida a diversas limitaciones.

En cuanto a la irretroactividad, no puede someterse la entrada en vigencia del reglamento más allá de la Ley con lo que enlaza y desarrolla por vía de interpretación jurídica extensiva el artículo 24 de la *Lex Supra*, el cual establece que “Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”. Conforme a Araujo-Juárez, J. (2013), “la jurisprudencia afirma que es un derecho de rango constitucional y fundamental y que no sólo predica en las leyes, sino en los reglamentos y de los actos administrativos”.

En sintonía con los enunciados anteriores, la reserva legal, como su nombre infiere, existen materias reservadas a ser tratadas, abordadas y trajinadas en el órgano natural de legislación por medio de las leyes, todo conforme a la naturaleza de lo que se discutirá, a través de los representantes del pueblo en los diversos niveles: Asamblea Nacional, Consejo Legislativo, Concejo. El reglamento, sin duda alguna, en las materias reservadas a las leyes, tales como las de carácter penal, tributario o de seguridad, no tienen posibilidad en su existencia, siendo este un monopolio jurídico para ser abordado en leyes únicamente. Sin embargo, se observa que el Presidente de la República, a través de los Decretos Leyes, mediados por la Ley habilitante, puede tratar materias negadas a los reglamentos.

Como consecuencias derivadas de la reserva legal, el reglamento;

- (i) No puede contrariar el espíritu, razón o propósito de la ley, tal como establece el artículo 236, numeral 10 de la Carta Fundamental de la República, sin que en ningún momento –a juicio del presente– el reglamento sea reproductor y nada más; de los preceptos legales,
- (ii) No puede regular materias reservadas a la ley, tal como sucede en el área penal; tipificando delitos y creando tributos, pues de alguna forma contradice los aforismos señalados y conocidos en el Derecho Romano: *“Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege”*, traducido como "Ningún delito, ninguna pena sin ley previa"; y, *“sine lege sine tributum”*, el cual traduce que no puede existir establecimiento de tributo alguno sino está en ley.

A juicio de Caicedo, L. (1994), “no todas las leyes pueden ser objeto de reglamentación, en virtud de que aquellas cuya ejecución corresponda fundamentalmente a las autoridades judiciales, no pueden ser reglamentadas más sí lo serán aquellas que deben ser ejecutadas por las autoridades administrativas” (p. 81).

Requisitos formales de los reglamentos

Competencia: El reglamento sólo debe emanar de aquellos órganos a quienes el ordenamiento jurídico les ha reconocido expresamente la titularidad del ejercicio de la potestad reglamentaria, tal como lo establece el artículo 236, numeral 10 de la Norma *Supra*, cuando estatuye para el nivel nacional que: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente (...) de la República: Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón”; para el ámbito municipal, en el artículo 88, numeral 10 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cuando funda que “El alcalde (...) tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones: Dictar reglamentos, decretos, resoluciones y demás actos administrativos en la entidad local”.

Forma: En cuanto a la forma, en principio, el reglamento debe revestir la forma de decreto reglamentario, que son decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Publicaciones Oficiales cuando aún declara –pues no ha sido reformada– que;

En la GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA deberán publicarse los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo en uso de su facultad de reglamentar las leyes, y los Reglamentos de carácter orgánico de acuerdo con el numeral 11 del artículo 100 de la Constitución Nacional.

En concordancia con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde establece que:

Los decretos son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República y, en su caso, serán refrendados por aquel o aquellos Ministros a quienes corresponda la materia o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros. En el primer caso, el Presidente de la República, cuando a su juicio la

importancia del asunto lo requiera, podrá ordenar que sea refrendado además, por otros ministros.

Una vez transcrito el concepto legal del instrumento jurídico “decreto”, por vía de interpretación jurídica extensiva, los “decretos” también son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el alcalde en el municipio, sin ser refrendados por autoridad municipal alguna, sólo que deben ser autorizados para hacer valer su cumplimiento en algún funcionario de la rama ejecutiva del gobierno municipal. A tales efectos, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su artículo 54, numeral 4, cuando establece que los:

Decretos: son los actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde (...) y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital. El alcalde (...) reglamentará las ordenanzas mediante decreto, sin alterar su espíritu, propósito o razón y, en todo caso, deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.

Procedimiento: El ordenamiento jurídico administrativo establece un procedimiento *a quo* para elaborar los reglamentos. En efecto, si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no estableció ningún procedimiento *ad hoc*, sin embargo, posteriormente el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 estableció los lineamientos para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República, haciendo énfasis en los mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos durante el ejercicio de la potestad normativa por parte de las personas, tal como lo establece el artículo 236 numeral 10 de la Carta Fundamental de la República y los artículos 88, 89 y 90 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Dentro de las fases del procedimiento se tiene a las siguientes: (i) Iniciación; (ii) Elaboración; (iii) Consulta Pública; (iv) Aprobación, (v) Publicidad y, (vi) Jerarquía normativa. A saber:

Iniciación: La iniciación se lleva a cabo por el Ministerio competente según la materia, mediante la elaboración del correspondiente proyecto al que se acompañará un informe técnico y un informe sobre su impacto o incidencia presupuestaria.

Elaboración: Durante el procedimiento de elaboración del reglamento deberán recabarse, además de los informes, los dictámenes correspondientes y cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar la eficacia y legalidad del texto.

Consulta Pública: Una vez elaborado el texto se someterá a consulta pública para garantizar el derecho de participación de las personas, conforme con lo dispuesto en el Título VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Durante el proceso de consulta, las personas; directamente o a través de las organizaciones y asociaciones que los agrupen o representen, podrán presentar observaciones y propuestas sobre el contenido del reglamento, las cuales deberán ser analizadas por el ministerio encargado de la elaboración y coordinación del reglamento.

Aprobación: El reglamento es aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y entra en vigencia con su publicación en la Gaceta Oficial, salvo que el reglamento disponga otra cosa.

Publicidad: El artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece el régimen de los actos generales (*rectius*: reglamentos) con respecto a la publicidad, en tal sentido los reglamentos deberán ser publicados en la Gaceta Oficial según sea la autoridad que dicte el reglamento.

Jerarquía normativa: el reglamento es una norma subordinada o sub-legal, por tanto, debe respetar las normas de jerarquía superior como la Constitución de la República, la ley, el decreto-ley y, también el reglamento dictado por autoridad de mayor jerarquía.

En conclusión, cuando el reglamento no respeta los referidos requisitos se origina el control jurisdiccional que comporta: (i) el respeto de los requisitos

tanto materiales como formales establecidos y, (ii) la nulidad absoluta del reglamento que se trate.

La Potestad Reglamentaria en el Municipio Venezolano

Frente a lo descrito en la iniciación del presente ensayo, referido a las ordenanzas, se ha expresado que en el municipio existe la potestad reglamentaria, por el sólo hecho de pertenecer a la Administración Pública, asistida en la necesidad de regular ciertas actuaciones, por cuestiones lógicas, técnicas y de naturaleza funcional, a través de los reglamentos, todo en el marco de lo que dispone el orden jurídico, a pesar del principio que le corresponde al Concejo en el ámbito municipal para elaborar las disposiciones de carácter general y abstracto (normas jurídicas).

Hoy en día, a la luz de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, los reglamentos se activan bajo la figura o forma de “decreto”, ya que anteriormente, a la mira de la entonces Ley Orgánica del Régimen Municipal, existían bajo esta figura los reglamentos del Concejo y los reglamentos de las ordenanzas, ambos direccionados bajo la figura del reglamento y no del decreto. El primero de los nombrados para hacer posible la organización y funcionamiento interno del Concejo, tal como sigue sucediendo con el Reglamento Interior y de Debates y, el segundo referido a los reglamentos de las ordenanzas, para el desarrollo de las leyes locales, sustancia del escrito actual.

En la actualidad, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el artículo 54, ordinal 4; afirma en su declaración que los decretos:

Son los actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde (...) y deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital. El alcalde (...) reglamentará las ordenanzas mediante decreto, sin alterar

su espíritu, propósito o razón y, en todo caso, deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital.

Ahora bien, de la transcrita disposición legal se desprenden que se trata de un instrumento jurídico contentivo de un acto administrativo, esto es de una decisión unilateral de un órgano competente de la Administración Pública en el nivel municipal. Ya no se trata de una decisión de un órgano legislativo, tal como lo era a la luz de la entonces y referida Ley Orgánica del Régimen Municipal. En conformidad con los reglamentos como actos administrativos, la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, en armonía con la Ley Orgánica Poder Público Municipal, establece en su artículo 7 como definición de acto administrativo lo siguiente: “Se entiende por acto administrativo (...), toda declaración de carácter general emitida, de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley por los órganos de la administración pública”.

Como secuela de lo anteriormente enunciado, el decreto contendrá, según esta definición una declaración de carácter general emitida por el alcalde, de acuerdo a las formalidades y requisitos establecidos en la ley u ordenanzas. Por declaración de carácter general se entiende toda aquella manifestación de voluntad del alcalde que no va dirigida a una persona individualizada o al menos a un grupo de personas identificables plenamente, sino por el contrario, a la colectividad en general o a un grupo indeterminado o no individualizable de administrados o ciudadanos.

Los reglamentos, en consecuencia, de conformidad con el criterio anteriormente expuesto de Lares, E. (2013) y, que es necesario reproducir son “actos administrativos de efectos generales, por cuanto son actos productores de consecuencias jurídicas, emanados de las autoridades administrativas y están sujetas al principio de legalidad, y al consiguiente control de legalidad por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa” (p. 113).

En este sentido, existen materias que le son propias al órgano colegiado natural para legislar y en consecuencia hacerlo por medio de leyes nacionales, estatales o municipales, según la competencia atribuida, todo dada la naturaleza que se aborda, la cual debe ser consensuada, debatida, argumentada sin importar el tiempo que se emplee para tales efectos, tal como sucede en materia de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales), a la calificación o tipicidad de hechos considerados como punibles y al consecuente establecimiento de las penas, al ejercicio y límites de las garantías constitucionales, a la seguridad y defensa; denominándose esta situación o consideraciones en la doctrina del Derecho Administrativo como 'reserva legal'.

En sintonía con lo abordado, los decretos, a nivel municipal, son actos administrativos de efecto general, dictados por el alcalde, los cuales deben ser publicados en la Gaceta Municipal para su obligatoriedad, por vía de interpretación jurídica extensiva, conforme al artículo 1 del Código Civil Venezolano de 1982; y en tal sentido, el alcalde los usará para reglamentar las ordenanzas o leyes municipales, sin alterar el espíritu, propósito o razón el sentido de rigor; el cual puede darse de manera parcial y contar por ende con más de un reglamento, atendiendo a materias por separado, pero con la obligatoriedad de su publicación, tal como se acotó anteriormente.

Dentro de los decretos señalados por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se encuentran ahora los reglamentos destinados a la reglamentación de las ordenanzas o leyes municipales, desarrollados bajo la figura del instrumento jurídico "decreto" y ahora no por "reglamento", todo en la procura del desarrollo armónico de aquellos particulares que por cuestiones técnicas o de difícil establecimiento en las ordenanzas, hacen viable contenerlas en el instrumento jurídico que se ha venido estudiando en el presente trabajo.

En atención a los criterios doctrinarios expuestos en el Derecho Administrativo, entre ellos, el de Lares, E. (2013:119), referido a la vinculación

del reglamento con la ley formal, en este caso con las ordenanzas o leyes municipales, los clasifica, aun cuando del todo no esté el presente ensayo de acuerdo, pues, se hace más llevadero el criterio de Paredes, S. (2016) en (a) ejecutivos, (b) independientes, (c) delegados y (d) de necesidad. Siendo interesante verlos por separado, siguiendo el orden expuesto:

Los reglamentos ejecutivos; como su nombre infiere, establecen los detalles por mandamiento de una Ley que así lo exige, sin que se alteren los propósitos, espíritu y razones del legislador, tal como sucede expresamente en una norma jurídica expuesta en una ley municipal u ordenanza cuando ordena expresamente que sea por vía de reglamento que se detallen los particulares delineados, para asegurar el aseo urbano y domiciliario, competencia propia del municipio, tal como se observó en anteriores líneas, en lo que atañe, *verbi gratia*; a la frecuencia y maneras de recolección de los residuos y desechos sólidos en el municipio.

Los reglamentos independientes; cualificados también por la doctrina como autónomos, tienen por objeto regular materias que no han sido acentuadas claramente en las leyes, las cuales han dejado vacíos legislativos que deben ser desarrollados en tales instrumentos jurídicos (reglamentos), pero que en ningún momento pueden desvirtuar o colidir con la naturaleza de lo expuesto en la ley que los posibilita aun cuando sea de manera tacita. Tal como se denota, pudiesen existir vacíos en leyes municipales u ordenanzas que no han sido debidamente acentuados, lo que hace posible desarrollarlos en los reglamentos, no para invadir la esfera legislativa, sino más bien, se hace para apoyar al legislador en sus propósitos.

Los reglamentos delegados; como su nombre infieren, admiten la delegación del Poder Legislativo (en cualquiera de sus niveles) al Poder Ejecutivo, tal como pudiese suceder en el caso que ocupa al presente trabajo de investigación, la delegación hecha de parte del Concejo al alcalde para el desarrollo armónico con respecto a la ley que se elabore contentiva de la

delegación o ampliación de competencias, todo de forma expresa o acentuada.

Por su parte, los reglamentos de necesidad, en situaciones extremas (temporales como: terremotos, maremotos, deslaves, calamidades públicas...), contienen a veces reglas de Derecho que en oportunidades coliden con disposiciones superiores en el orden legal, no siendo en consecuencia autorizadas ni de manera expresa ni de modo tácito en Ley alguna.

Tal como se considera en la clasificación vista de los reglamentos, con respeto a los que la han propiciado de esta manera, se le puede considerar, conforme al citado Paredes, S. (2016) de manera simple, en dos tipos: (i) los reglamentos dependientes, constituidos por; los reglamentos ejecutivos y reglamentos delegados por ley, en este caso por ordenanza o ley municipal que los autoriza y, por (ii) los reglamentos independientes o reglamentos autónomos, conformados por; los independientes propiamente dichos y por los de necesidad.

Ante lo descrito, referido a la clasificación de los reglamentos, es preciso argumentar –en la medida de lo posible– sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos, propiciándole respuesta, en consecuencia, a lo que son en su esencia, al por qué y el para qué de tales instrumentos jurídicos, acentuados en el ámbito municipal.

Ahora bien, de las transcritas notas esenciales que comporta el concepto jurídico doctrinario de los reglamentos, se desprenden los siguientes particulares: (a) son actos administrativos de efectos generales, pues provienen del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles de la Administración Pública, entre ellos el municipal; (b) como corolario de sus efectos generales, son actos que producen consecuencias jurídicas; (c) sujetos al principio de legalidad, conforme al control que debe existir por parte de los órganos competentes en la jurisdicción, tal como lo disponen los artículos 5 y 137 de la *Supra Regula*, denotados en este escrito con anterioridad.

Por las razones *prior*, podemos expresar que los reglamentos en el municipio son –sin duda alguna– declaraciones unilaterales escritas, publicadas en la Gaceta Oficial Municipal, emanadas de la Administración Pública Local (Poder Ejecutivo: Alcaldía) que se traducen en fuente importante del Derecho escrito, creadoras de Derecho de aplicación abstracta y general, vale decir, de efectos generales y de rango sub-legal, por estar subordinados, de conformidad con el principio de legalidad, a las leyes que de ellas se desarrollan o permiten, valido expresar en este escenario, sin alterar los propósitos, espíritu y razones del legislador.

En cuanto al por qué, se trata de una necesidad jurídica en atender aspectos que son de vital importancia dentro de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles –incluyendo al municipal– referida a circunstancias de orden técnico, lógico y netamente administrativo, pues no se puede esperar que el órgano colegiado legislativo por su naturaleza –en el caso que ocupa a la presente investigación: el Concejo– sancione normas jurídicas municipales que atiendan circunstancias naturales que solamente el Poder Ejecutivo puede hacerlo, de manera oportuna, viable y conducente.

A tales efectos, bien vale la ocasión ofrecer una ejemplificación para su mayor abundamiento y comprensión: dentro de la gama de competencias propias que tienen los municipios en Venezuela, tal como se denota al comienzo del presente ensayo, se encuentra la del aseo urbano y domiciliario, conforme al artículo 56, literal “d”, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, servicio público que contempla una serie de tareas para hacer posible la prestación en referencia.

Para viabilizar la identificada competencia, los Concejos mediante ordenanzas o leyes municipales, establecen las normas jurídicas atinentes al área; sin embargo, afloran en la práctica del servicio en referencia, aspectos que aun cuando parecieran en la teoría “pequeños y sin importancia”, se tienen que cumplir, tal como sucede con el establecimiento de la frecuencia (días) de la recolección de los residuos y desechos sólidos, traducida en los días de su

captación por los sectores, avenidas, calles, urbanizaciones, veredas, entre otros; como también los detalles relacionados con la técnica del barrido, si es manual o por medio de moto barredoras y aspiradoras, los cuales ameritan desarrollar.

Otro de los ejemplos que pudiesen validar la importancia de los reglamentos se traduce en la competencia propia de los municipios referida a los cementerios, tal como se abordó anteriormente. Sobre este particular, a través de los reglamentos de la ordenanza sobre cementerios, se pudiesen considerar aspectos de carácter técnico, destinados a la vida útil de los campos santos, desarrollándose la construcción de muros perimetrales con nichos o bóvedas para de esta forma albergar en ellos los restos humanos con un tiempo de más de cinco (5) años, los cuales deben tener dimensiones de altura, niveles, profundidad y ancho, cuestiones que deben ser precisadas en los reglamentos, todo con el asesoramiento de rigor.

Siguiendo con los *verbi gratia*, pueden existir en los municipios, tal como sucede en casi todos en Venezuela, las fiestas patronales, procesiones, ferias, entre otras actividades, cónsonas con las competencias propias que le asisten, cuestiones que deben ser reguladas, atendiendo al principio de legalidad, en la(s) ordenanza(s) correspondiente(s); sin embargo, existen particulares que se hacen posible solamente en la gestión administrativa del alcalde, tal como podría suceder con los espacios para el control y seguridad, distribución y colocación de la propaganda, espacios para la venta de alimentos y bebidas; colocación de tarimas, toldos y recipientes para los residuos sólidos, entre otros.

En sintonía con lo ilustrado, valga otros de los reglamentos para su consideración y validación de la importancia, tal como podría suceder con el reglamento a la ordenanza del servicio público relacionado con la terminal terrestre de pasajeros, competencia propia del municipio, donde es factible desarrollar aspectos inherentes al uso de las salas sanitarias, de los andenes, estacionamiento de los vehículos de transporte y de los usuarios, espacios

para el expendio de la boletería, pasajes, pago de las tasas de salida; orden e higiene en los establecimientos para comidas y bebidas; seguridad y orden público dentro de las instalaciones, entre otros, que en definitiva son poco viables desarrollar tales elementos en la ordenanza.

En los ejemplos ofrecidos, imagine un poco, que tales menesteres se tradujeran en el contenido normativo de una ordenanza, la respuesta es que se haría engorroso el ponerse de acuerdo, aun cuando se cuente con la Comisión Permanente de Servicios Públicos con la participación ciudadana, en una función que por su naturaleza es netamente administrativa, ya que para tales particulares, se hace necesaria la participación de algunos profesionales o técnicos en el ramo, aunada a la realización de las tareas de manera oportuna, que se produzcan entonces, por instrumentos jurídicos, como el reglamento, traducido en una declaración unilateral y por escrito.

El para qué, se traduce en los fines que se cumplen, los cuales forman parte de las competencias atribuidas a cada nivel, encaminados siempre a la satisfacción de necesidades colectivas que ameritan ser atendidas de manera clara, oportuna, cumpliendo con tales consideraciones los principios rectores de la Administración Pública, entre otros; el de la: efectividad, celeridad, transparencia, rendición de cuentas.

En este sentido, es importante aclarar que existen materias para ser abordadas en leyes en sentido restringido y no extensivo, denominándolo la doctrina como “reserva legal”; en consecuencia, no pueden ni deben tratarse en reglamentos materias que por su esencia son propias del órgano colegiado natural para legislar, en el caso que ocupa, por el Concejo en las ordenanzas, según la competencia atribuida, todo dada la naturaleza que se atiende, la cual debe ser consensuada, debatida, argumentada sin importar el tiempo que se emplee para tales efectos, tal como sucede en materia de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales); a la calificación o tipicidad de hechos considerados como punibles y al consecuente establecimiento de las penas; al ejercicio y límites de las garantías constitucionales; a la seguridad y defensa.

Los reglamentos de las ordenanzas no deben servir para colidir o usurpar atribuciones de otros órganos; no deben servir de instrumentos para contemplar materias reservadas a otros órganos, tal como acontece en las áreas restringidas –vistas anteriormente– para el Concejo a través de las ordenanzas; deben ser útiles, como tareas de los alcaldes, para desarrollar aspectos que por muy insignificantes que parezcan, servirán, con toda seguridad, para el cumplimiento del interés local.

Los reglamentos de las ordenanzas o leyes municipales se extinguen por decisión expresa del Poder Ejecutivo que los dictó (alcalde), ya que se pudiese considerar su extinción total o parcial; por decisión expresa del Poder Legislativo (Concejo); o por decisión del Poder Judicial, según sea el caso que así lo justifique.

Una vez visto los particulares relacionados con los reglamentos, se valida a toda luz la importancia de tales instrumentos jurídicos, para que se haga posible el cumplimiento, conforme a la ley, de tantos particulares que por muy pequeños que aparenten ser, sean desarrollados en función de las competencias atribuidas y del interés colectivo.

Opinión de Académicos en el Área

A los efectos de validar en la Academia los criterios doctrinarios, jurisprudenciales y de orden teórico normativo expuestos, el presente trabajo de investigación ha creído conveniente sustentar de una manera mejor con el criterio del Docente adscrito a la Escuela de Derecho de la Universidad Valle del Momboy, responsable en las Cátedras de la Carrera de Derecho, con amplia experiencia en el mundo tribunalicio y Derecho Administrativo, en la persona del Abogado y Profesor; Nerio Cruz González, todo en función de la única interrogante: ¿Considera usted que es de importancia que el gobernante local haga uso de la atribución que le confiere el legislador patrio para gestar

Reglamentos exhalados de la ley municipal para su ampliación? Una vez formulada la pregunta al identificado Catedrático, la respuesta fue la siguiente:

Antes de acentuar la respuesta de rigor, se ha creído resaltar que; Nerio Cruz González es Abogado, con desempeño en cargos dentro de la Administración Pública tales como: (i) Juez provisorio del municipio La Ceiba del estado Trujillo; (ii) Síndico Procurador del municipio Rafael Rangel del estado Trujillo; (iii) Asesor legal de la alcaldía de municipio de San Rafael de Carvajal del estado Trujillo por varios periodos; (iv) Profesor en la Escuela de Derecho de la Universidad Valle del Momboy en la ciudad de Valera, estado Trujillo.

La importancia de la reglamentación de la ley en el ámbito municipal, antes de considerar esta importancia, debo hacer precisa una mención sobre las normas explícitas y las normas implícitas: primero, las normas implícitas, son las emanadas de los cuerpos legislativos; nacional, estatal y municipal las normas implícitas son aquellas que dicta precisamente el cuerpo legislativo en el ámbito de su competencia a través de un conjunto de leyes que obviamente permiten regular la vida en sociedad, permiten establecer un conjunto de obligaciones y derechos para los ciudadanos que conforman una comunidad determinada, ese conjunto de normas, ese conjunto de leyes, permiten un orden en esa sociedad donde se promulga. La ley establece obligaciones, deberes, establece un conjunto de mecanismos que permiten resolver los conflictos de intereses entre los miembros de esa sociedad y los mecanismos propios para solicitar la tutela jurídica. Y las normas explícitas son precisamente las que emanan de los reglamentos cuya potestad, en este caso específico, se transmite por nuestra Constitución Nacional al alcalde, entonces, es muy importante esa potestad reglamentaria, por cuanto que mantiene la vigencia del principio de legalidad debe considerarse que el reglamento no puede

alterar el espíritu y propósito de la ley, pero si, de una forma más explícita, busca los mecanismos necesarios para su mejor aplicación y en el caso in comento siendo en muchas oportunidades esas leyes sumamente importante para el sostenimiento de la autoridad administrativa de la alcaldía, entonces, es preciso que ese alcalde a través de esa potestad que le transmite la Constitución Nacional, puede regular aquella ley de forma tal que sin alterar su espíritu y su propósito detalle; cómo se va a aplicar esa ley, cuál va a ser el conjunto de procedimientos que se van a utilizar, que se van a aplicar para validar esa ley, para ejecutar esa ley, cuáles son las acciones que se van a poner en práctica con la base de la metodología, cómo va a hacer ordenada y estructurada esa ley, porque es vital para el mantenimiento de esa alcaldía. Pongamos el ejemplo de las ordenanzas de Patentes de Industria y Comercio, porque la ley local se traducen en las ordenanzas, entonces, la ordenanza de Patentes de Industria y Comercio, que es la principal fuente de ingreso de la alcaldía, es sumamente importante para las alcaldías, de manera tal, que la reglamentación de esa ley es también vital para esa alcaldía, entonces el alcalde a través de un conjunto de mecanismo debe explicar cuál va a ser la metodología, cuál va a ser la estructura, cuál va a ser el orden a través del cual los contribuyentes van a cancelar sus tributos en la alcaldía correspondiente, por lo cual es muy importante, porque precisamente a través de esa facultad él va a estructurar y va a buscar la finalidad que la ley persigue.

Frente a la respuesta rendida, esta investigación considera los siguientes particulares: es importantísimo que el alcalde tenga pleno conocimiento de su potestad en cuanto a reglar una ley emanada del órgano colegiado legislativo municipal, dado que, por su generalidad, la ordenanza, en semejanza a la ley en los otros niveles del Poder Público, no se permite el

privilegio de desarrollar toda su magnificencia y, en consecuencia, el orden jurídico venezolano le otorga éste al representante del ejecutivo, para que este pueda desarrollar ciertos aspectos de la norma a través de reglamentos, orientando el cómo debe ser ejecutada dicha norma, facilitando por ende, el entendimiento normativo ante el administrado. Tal como lo expone el Abogado y Profesor Nerio Cruz González, el alcalde posee un abanico de gestión pública a través del Reglamento para hacer del municipio un lugar óptimo social para la cohabitación y desarrollo industrial, creando condiciones de vida, laborales y económicas prosperas.

Consideraciones Finales

Una vez visto los particulares relacionados con los reglamentos, se valida a toda luz, la importancia de tales instrumentos jurídicos, para que se haga posible el cumplimiento, conforme a la ley, de tantos particulares que por muy pequeños que aparenten ser, sean desarrollados en función de las competencias atribuidas y del interés colectivo.

A todas luces, la comunidad social venezolana, separada de otras comunidades, organizada política, territorial, gubernamental y soberanamente, se constituye en un Estado Social de Derecho y de Justicia, lo cual se encuentra establecido en el Texto Magno, e implica la consecución de un conjunto de fines que involucran un altísimo intervencionismo por parte de la Administración Pública, la cual debe desarrollar su actividad administrativa en torno a la satisfacción de las necesidades del colectivo y la garantía de derechos prestacionales constitucionalmente establecidos. Toda potestad reglamentaria tiene, pues, su fundamento en el Contrato Social, sea de una manera inmediata o directa; sea, de una manera mediata o indirecta a través de la ley.

En esta andanza, el Reglamento, en virtud del principio de legalidad, está condicionado por la ley, siendo entonces una fuente jurídica secundaria. Este criterio conduce a concluir que, es difícil desarrollar el cumplimiento de los derechos sociales a través de políticas individualistas, que muchas veces son observadas por parte de algunos alcaldes, por lo que la procura existencial consiste en brindarle al colectivo la satisfacción de sus necesidades a través de acciones orientadas a establecer el bienestar general bajo el principio de solidaridad social, que necesariamente imprime en la Administración Pública, quien es la encargada de ejecutar de manera activa y dinámica, a través de políticas públicas, toda esa gama de derechos sociales que se encuentran plasmados en la *Regula Supra*, lo que evidentemente implica una obligación por parte del Estado a favor de los administrados.

En este contexto, la Constitución, desarrollado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, creó un cuerpo político-territorial autónomo del Poder Público Federal y Estatal, pero en armonía con ellos, obedeciendo el orden constitucional establecido. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo no ha propiciado ninguna descentralización; por ello, son muy raras las transferencias de competencias a favor de los gobiernos locales que vienen acompañada de las respectivas administraciones de recursos. En otra palabra, Venezuela ha ofrecido un Estado descentralizado políticamente, pero centralizado desde el punto de vista administrativo. Situación que no permite que los alcaldes tengan plena autoridad para ejecutar la Potestad Reglamentaria para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Cabe destacar que, de acuerdo al esquema de separación orgánica de poderes municipales, el alcalde constituye el órgano encargado de desarrollar la función administrativa local. Con la inclusión de la figura del alcalde en el texto legal, se supera el tradicional régimen colegiado. Ya no se estaría en presencia de un Órgano Ejecutivo subordinado al Concejo como lo fue el Administrador Municipal, figura creada en la Ley Municipal de 1978; el alcalde recibe su legitimidad de la elección directa y secreta del soberano, por ello no

es un mero empleado del Concejo como lo fue el ya mencionado Administrador, sino que está al frente del Órgano Ejecutivo Municipal, denominado por la Ley.

Siguiendo estos señalamientos, el representante del Ejecutivo municipal, por más que esté sometido a la legalidad, posee una amplia discrecionalidad, una libertad de accionar, que debe emplear en servicio de la colectividad. Así pues, cuando actúe movido por esta finalidad, el pueblo le aplaudirá y le apoyará, aún por encima de ciertas sutilezas o formalismos legales.

El alcalde no puede ser tímido o timorato en la realización de sus funciones. No puede encerrarse en el legalismo y negarse a actuar en beneficio de la comunidad. Por más que existan dudas en la interpretación de una determinada atribución, él está obligado a satisfacer las demandas sociales. No es que se esté pretendiendo que caiga en la usurpación o extralimitación de sus funciones, claro está. Pero de lo que sí debe estar consciente, es que los linderos precisos de su función los irá fijando con su propia actividad.

Como todo órgano encargado de realizar la función administrativa le corresponde al alcalde la fiscalización e inspección de todas las actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos del Municipio, así como de la ejecución de las obras públicas municipales. El Poder del alcalde debe ser un Poder orientado en Servicio Público.

Referencias Bibliográficas

Araujo-Juárez, J. (2013). *Derecho Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela.

Asamblea Constituyente (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Francia.

- Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N°. 36.860. Caracas – Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario, de fecha 1 de julio de 2010.
- Brewer, A. (1999). *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección de Estudios jurídicos N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- Brewer, A. (2000). *La Constitución de 1999*. Editorial Arte. Caracas, Venezuela.
- Brewer, A. (2009). *Los Actos Administrativos Normativos como Fuente del Derecho en Venezuela, con Especial Referencia a los Reglamentos Ejecutivos*. Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Panamá.
- Cabanellas, G. (2004). *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
- Caicedo, L. (1994). *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Signocrom Impresos, C. A. Caracas-Venezuela.
- Congreso Nacional de Venezuela. *Código Civil de Venezuela*. Gaceta Oficial Extraordinario N°. 2.990 del 26 de julio de 1982.
- Congreso de los Estados Unidos de Venezuela (1941). *Ley de Publicaciones Oficiales*. Gaceta Oficial N°. 20.546 de 22 de julio de 1941.
- Congreso Nacional de Venezuela. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario, de fecha 1 de julio de 1981.
- Chalbaud, R. (2009). *Estado y Política*. Ediciones Liber. Caracas – Venezuela.
- Garay, J. (2011). *La Constitución Bolivariana (1999)*. Edición Corporación AGR. Caracas – Venezuela.
- García-Pelayo, R. (2001). *Diccionario Básico Escolar*. Editorial Ultra. México D.F. – México.

Lares, E. (2013). *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Exlibris. Caracas – Venezuela.

Ossorio, M. (2000). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.

Paredes, S. (2016). *La Potestad Reglamentaria: Herramienta Útil en la Gestión Municipal*. Disponible en: Consulta: <https://m.aporrea.org>

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2014). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.147 de 17 de noviembre de 2014.

Tribunal Supremo de Justicia. *Sentencia N° 85 de Sala Constitucional. Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia*. Expediente N° 01-1274 de fecha 24 de enero de 2002.

Tribunal Supremo de Justicia. *Sentencia N°. 271 de Sala Constitucional*. De fecha 25 de abril de 2000.