

EL PODER MUNICIPAL EN EL PROCESO HISTORICO VENEZOLANO

ARTURO SOSA A.

La existencia de un poder local, ejercido con autonomía por grupos de "vecinos", forma parte de la tradición histórica venezolana. Joaquín Gabaldón Márquez titula su ensayo sobre los Cabildos coloniales venezolanos **El Municipio, raíz de la República**. (1) El historiador Laureano Vallenilla Lanz les da una importancia de primer orden en su explicación de la "formación de la nacionalidad venezolana" (2).

Por otra parte, en nuestros días existe en amplios sectores venezolanos una polémica alrededor del significado del Municipio, de su vigencia y posibilidades reales de un ejercicio del poder local por las propias comunidades. El académico A. Brewer-Carías, por ejemplo, afirma que ante la revolución urbana de nuestros días, el Municipio es una institución caduca, que es preciso arrinconar, a pesar de los muchos defensores que aún tiene (3). Otra corriente, en cambio, piensa que el Municipio aún no ha existido plenamente en Venezuela, que el actual marco democrático proporciona la oportunidad de "redescubrir" la función municipal, con lo cual se revitalizaría una larga tradición venezolana y se perfeccionaría la democracia actual. Los grupos que plantean la transformación del país ven en los Municipios la posibilidad de profundizar la acción popular y la capacidad del pueblo venezolano de gestionar sus propios intereses.

En todo caso, nos encontramos con una serie de líneas convergentes en la discusión sobre la cuestión municipal. Parece clara la existencia de unos "intereses locales", distintos a los "intereses nacionales", en evidente relación. También parece una opinión compartida que esos "intereses locales" deben ser manejados por los "vecinos" interesados o afectados, y que esa gestión debe ser democrática. Los Municipios se vinculan al poder local y a la gestión vecinal, reuniendo funciones complejas: administrativas, legislativas, judiciales, de representación de los intereses populares. También se reconoce, alrededor de la cuestión Municipal la fuerza del pueblo, localmente organizado. Normalmente, además, se apela a nuestra historia y a los orígenes hispanos de la organización del poder local.

Dentro de este contexto nos ha pa-

recido necesario hacer un breve recuento del papel jugado por el poder local o municipal en nuestro proceso histórico, de forma que la necesaria referencia a nuestra tradición no se convierta en simple añoranza, o en rápida confirmación de lo diverso de la actual situación, sino se convierta en base firme para la construcción de un auténtico poder popular.

1. LOS ORIGENES DEL MUNICIPIO CASTELLANO

"El elemento fundamental de esta división (territorial española) estaba en la comunidad, que en Castilla tomó el nombre de Merindad o de Partido y que aquí se llamó también Partido, Ciudad y Distrito Capital y algunas veces con más propiedad Jurisdicción, porque lo que mejor la caracterizaba era la unidad del poder judicial" (4)

Podríamos remontarnos, en la búsqueda de los orígenes municipales, a la evolución que sufren las ciudades o polis griegas en la organización del Imperio Romano, o a la influencia visigótica y árabe en España. Sin embargo, para la comprensión de la institución municipal que nace en América a raíz de la colonización española es suficiente conocer el nacimiento y evolución de los poderes comunales en el período de la Edad Media española, específicamente dentro del contexto de la larga y difícil tarea de la reconquista del territorio invadido por los árabes.

La lucha contra el árabe produce en España un doble proceso. Por una parte, se reconstituye la Monarquía como fuerza unificadora y centralizadora del poder. La unificación de España viene a ser el fruto maduro de la tarea de reconquista contra el dominio árabe. El poder monárquico se va constituyendo por el dominio paulatino de un señor feudal sobre los otros. Se va dando así una convergencia de intereses entre el pueblo sometido al vasallaje de los señores feudales particulares, de la nobleza y del clero, con el creciente poder monárquico central. Simultáneamente, va creciendo el poder de las ciudades, pues a medida que avanza la reconquista, la forma de mantener las posiciones adquiridas es fortaleciendo el poder local. Esto obliga a la monarquía a darle ciertos privilegios a las ciudades que

participan en la lucha contra el poder musulmán. Nacen así las Cartas forales o Cartas pueblas en las que se reconocen los derechos de esas ciudades. De esos "fueros" se constituyen los Ayuntamientos, Concejos y Comunidades. Se concedía por ellos el derecho a los ciudadanos de elegir sus ayuntamientos para la dirección de los negocios municipales y de nombrar sus jueces en lo civil y lo criminal, guardando una instancia de apelación al tribunal del Rey.

Con el tiempo se van, entonces, constituyendo los territorios municipales, bajo el "gobierno" de un Concejo, Consistorio o Cabildo, formado por una ciudad o villa y su área de influencia. En este proceso que abarca desde aproximadamente el siglo XII al siglo XVI, los municipios se convierten, en muchos casos, en baluarte del pueblo contra los nobles y el clero, en garantía de libertad ciudadana y de participación popular en el gobierno local. Igualmente sirven para aumentar el poder del Monarca frente a los señores dueños de la tierra. A partir del siglo XII, las ciudades españolas tienen una representación en las Cortes que, al decir de Vallenilla, "no eran sino la asamblea de ciudades o municipios".

El poder Municipal castellano llegó a tener una autonomía e independencia muy grande. Sin embargo, las rencillas internas al poder local y la consolidación del poder Real, llegan incluso a suprimir la elección de los concejales, que son nombrados o "vendidos" directamente por el Rey. Con los reyes católicos el poder central del rey llega a su consolidación. Este nombra directamente a los Corregidores que presidían los Concejos y ejercían la autoridad ejecutiva y judicial. Se mantiene, de todos modos, una fuerte tradición municipal que se manifiesta en hechos como el aviso de Carlos V a las municipalidades de su llegada a España, o la consulta de Felipe II a las ciudades sobre las medidas a tomar respecto de su hijo Don Carlos.

"A partir del siglo XIV, principalmente, cuando la monarquía se ha hecho poderosa frente a los señores feudales, y cuando da término a su lucha secular contra los Moros, se perfila y acentúa cada vez más la



"El 19 de abril", por Juan Lovera

decadencia política de las ciudades españolas. Sus funcionarios adquieren cada vez más el carácter de pépetuos; los oficios o cargos se hacen patrimoniales, y el principio original de su nombramiento electivo, tiende a desaparecer completamente. El carácter democrático de la provisión de los oficios, que era lo que les daba su fuerza de renovación y los dotaba de espíritu de vigilancia y de bien público, parece junto con el desmesurado crecimiento del poder de los reyes. La casi total destrucción de las instituciones municipales, en cuanto ellas tenían de poder emanado del pueblo, ha de consumarse con la caída de los comuneros castellanos, bajo la bota lejana, no por lejana menos dura, del César flamenco, en el campo de Villalar. Ocasión ésta para que la nobleza tomara su revancha" (5).

2. AYUNTAMIENTOS Y CABILDOS COLONIALES EN VENEZUELA

La institución municipal es trasladada a América cuando ya en España va perdiendo casi toda vigencia. Esta coyuntura, sin embargo, no elimina de "golpe y porrazo" las actitudes y hábitos políticos hondamente arraigados en el pueblo español por muchos siglos. Más aún si se recuerda la circunstancia de que los sujetos de la conquista de América son personas de estratos más bien populares. La nobleza se queda en España y viene luego a "hacerse cargo" de los territorios conquistados. Nombres como Cortés, Pizarro o Balboa son desconocidos en las altas esferas sociales y políticas. Este fenómeno es más importante aún en las Pro-

vincias que hoy conforman el territorio venezolano. Al no ser un centro de riqueza minera, poseer una geografía difícil, la tenaz resistencia de los habitantes a la conquista y su relativo alejamiento de los centros coloniales de poder, permitieron una mayor autonomía de acción y una conformación social menos ligada a los estamentos de la metrópoli española.

Las Leyes de Indias otorgan a las ciudades hispanoamericanas una importancia que ya habían perdido en España. Depons observa cómo los Cabildos en Venezuela llegaron a ejercer atribuciones mayores y más autónomamente que sus correspondientes en España en cualquier momento de su historia.

Tal era la importancia de los Cabildos en Venezuela, que durante mucho tiempo subsistió el privilegio de que fuesen los Alcaldes Ordinarios quienes ejercieran interinamente las funciones de Gobernador en ausencia, por cualquier motivo, de éste. En efecto, en 1560 se reúne en Nueva Segovia de Barquisimeto un "congreso de municipalidades venezolanas" que envía a España a Sancho Briceño, quien consigue la Real Cédula del 8 de diciembre de 1560 en la que se ratifica el privilegio de los Alcaldes de la Provincia de Venezuela de gobernar interinamente en su jurisdicción en ausencia del Gobernador y mientras esta vacante fuese llenada definitivamente por el Rey.

En 1590, por iniciativa del Gobernador Osorio, se reúnen en Caracas nueve ciudades y acuerdan enviar ante el Rey como Procurador a Don Simón Bolívar para que gestione algunos negocios pertinentes a la nascente colonia.

En 1676 el Cabildo de Caracas consigue una Real Cédula por la cual los Al-

caldes de Caracas se convierten en gobernantes interinos de toda la Provincia en cualquier vacante del Gobernador hasta que fuera proveída por el Rey. Incluso se le otorgó el ejercicio del Patronato Real sobre la Iglesia. Esta situación permanece hasta 1736, cuando otra Real Cédula reduce los privilegios del Cabildo.

Son también indicadores de la autonomía e importancia del Poder Municipal en Venezuela situaciones como la de la ciudad de Barcelona que estuvo plenamente gobernada por su municipalidad desde 1702 hasta 1742, como también el hecho de que los Gobernadores provinciales estuviesen casi siempre impedidos de nombrar Tenientes suyos en las localidades, pues siempre encontraban la oposición de las municipalidades y de la población por ellas representada. También resulta signo de esta autonomía el hecho de que la administración de la justicia en primera instancia fuera, durante largo tiempo, realizada por los Alcaldes Ordinarios de la Municipalidad, elegidos cada año por el Cabildo de la ciudad. La limitación que, en este sentido, pudiera representar la Real Audiencia no tuvo gran importancia en Venezuela dada su lejanía que obligaba a remitir a ella sólo asuntos de mayor importancia. Recuérdese que la Real Audiencia de Caracas no fue creada hasta finales del siglo XVIII.

Otro privilegio peculiar que ejercieron los Cabildos, especialmente el de Caracas, era el de suspender el cumplimiento de las órdenes reales si en su concepto perjudicaban los usos y costumbres establecidas o pudieran alterar el orden público. En estos casos, el Cabildo suspendía la ejecución de la disposición hasta que su apelación directa al Rey fuera resuelta por él. El caso más conocido es el referente a la Real Cédula de "Gracias al sacar", por la que los pardos, pagando una determinada suma de dinero, podían adquirir la condición de "blancos", y que el Cabildo de Caracas se negó incluso a publicar, antes de representar sus razones ante el Rey.

El carácter del Poder Municipal en el período colonial venezolano es necesario comprenderlo en el contexto de una sociedad desigual y rígidamente estratificada. Sólo tenían acceso al poder local los estamentos superiores de la estructura de clases de la sociedad colonial. Los indios, negros y mestizos estaban excluidos del ejercicio del poder local, como lo estaban del acceso a las universidades y a las jerarquías militar y eclesiástica. El Cabildo colonial era, entonces, "democrático" en un sentido muy distinto al que hoy podemos entender y aspirar. Era "democrático" en el mismo sentido que podían serlo las Ciudades-república antiguas o del renacimiento, en las que sólo ejercían los dere-

chos los estamentos superiores, manteniendo otras clases en absoluta subordinación como esclavos o plebeyos.

En este sentido puede incluso notarse una diferencia con los municipios castellanos. En Castilla muchos ayuntamientos llegaron a estar totalmente en manos de los "pecheros" o plebeyos con exclusión de los hidalgos o nobles. En Venezuela, en cambio, los Cabildos fueron siempre patrimonio de la clase criolla, hasta el punto que se intentó excluir de ellos hasta a los peninsulares, y naturalmente, servían principalmente a los intereses y preocupaciones de esta clase.

Más aún, en muchos casos el Poder Municipal se concentraba en unas pocas familias que acaparaban igualmente el mayor poder económico. "Basta leer algunos documentos —escribe Vallenilla— relativos a aquellos cuerpos, para convencerse de que durante largos años estuvieron como los de Castilla en manos de un número limitado de familias poderosas". (6)

También en el proceso histórico del Cabildo colonial se manifiesta la tensión entre la tendencia centralista y la conservación del poder local autónomo. Esta tensión ocurre al comienzo entre los Gobernadores, representantes del poder real, y los Ayuntamientos. La presencia de la Compañía Guipuzcoana en el siglo XVIII, con sus atribuciones monopólicas, acentúa y da un nuevo carácter a esta tensión. El Cabildo se va así convirtiendo claramente en el "sitio de lucha" de los criollos, en preservación de sus intereses contra el poder central de la Metrópoli y de las otras clases de la sociedad colonial. Es en estas condiciones que se van gestando las ideas de separación e independencia.

3. LOS CABILDOS EN LA EMANCIPACION

Mario Briceño Iragorri en sus *Tapices de historia patria*, señala cómo es la evolución del municipio colonial la que puede darnos la clave para la comprensión del movimiento independentista. Los Cabildos en la vida colonial cumplen una compleja función que los convierte en una pieza fundamental del movimiento emancipador.

Alrededor de los Cabildos se va formando un nuevo poder, que sin dejar de ser local, llega a proyectarse como empuje a la transformación de las relaciones globales de poder. A finales del siglo XVIII la sociedad colonial venezolana se encuentra en ebullición. Los criollos ya no resisten más ser una clase subordinada a los peninsulares. Su poder económico acumulado, la creciente conciencia "americanista", los sucesos de la independencia de Norteamérica y la Revolución Francesa, y la propia evolución de las condiciones en España alimentan las posibilidades de una

reacción emancipadora. La situación interna también influye. El complejo proceso de mestizaje va haciendo cada vez menos obvia una división de estamentos raciales. Los pardos y los negros empujan por un régimen de igualdad y libertad en términos diferentes a los criollos que luchan por su propia hegemonía. Se da, pues, una situación que posee todas las condiciones para un cuestionamiento global de la sociedad venezolana de entonces.

Miranda en su *Bosquejo de gobierno provisional*, redactado en Londres en 1801, piensa que los Cabildos y Ayuntamientos deben sustituir a las antiguas autoridades coloniales. En diferentes ocasiones, además, propone que sea el Cabildo de Caracas el que asuma el gobierno de la Provincia y reúna en sí las funciones de gobierno civil, administración de la economía y judicial. Propuesta que, sin duda, resume las aspiraciones de los criollos de tomar el control de la colonia, situándose ellos en el puesto de la autoridad metropolitana.

Los sucesos del 19 de abril de 1810 y la Declaración de Independencia de julio de 1811 son la culminación de este proceso, en el que el Cabildo tiene una singular importancia. La existencia del Cabildo como instancia que concentra el poder de los criollos y que permite una alternativa de autoridad frente a la autoridad colonial, hace posible la concreción del movimiento independentista.

La explosión del movimiento emancipador marca también una profunda transformación en el papel y función del Poder Municipal. El Cabildo colonial deja de existir junto con toda la sociedad colonial que hace crisis a raíz de la revolución emancipadora. En adelante se seguirá hablando de Municipios y Poder Municipal,



pero con un sentido político, económico y social distinto. Tan distinto como la sociedad que se establece después de la guerra de emancipación.

La revolución de independencia establece una nueva situación en donde existe una tendencia y una necesidad de centralización del poder y en la cual se hace imposible la restauración de las formas municipales hasta entonces existentes. Se harán, entonces, presentes las tensiones entre un Poder Municipal que responda al ejercicio del poder local por el pueblo y un Municipio subordinado al aparato de poder del Estado nacional.

4. EL PODER MUNICIPAL EN LA REPUBLICA

Desde que se plantea la nueva organización de las colonias hispanoamericanas como "repúblicas" se hace presente una nueva problemática en torno a los Municipios o al Poder Municipal. En las Constituciones de 1811 y 1819 se contempla el Poder Municipal. Sin embargo, existe la conciencia de la "inutilidad" de los Municipios en esa situación. Así le escribe Páez a Bolívar: "Las Municipalidades en Colombia son inútiles; fueron fundadas por los españoles para cumplir funciones que hoy no pueden cumplir" (7). El Libertador en su Mensaje a la Convención de Ocaña en 1828 expresa:

"Las municipalidades, que serían útiles como consejo de los gobernadores de provincia, apenas han llenado sus verdaderas funciones; algunas de ellas han osado atribuirse la soberanía que pertenece a la nación, otras han formado la sedición; y casi todas las nuevas más han expresado que promovido el abasto, el ornato y la salubridad de sus respectivos municipios. Tales corporaciones no son provechosas al servicio a que se les ha destinado: han llegado a hacerse odiosas por las gabelas (impuestos) que cobran, por la molestia que causan a los electos que las componen, y porque en muchos lugares no hay siquiera con quién reemplazarlas. Lo que las hace principalmente perjudiciales es la obligación en que ponen a los ciudadanos de desempeñar una judicatura anual, en que emplean su tiempo y sus bienes, comprometiendo muy frecuentemente su responsabilidad y hasta su honor. No es raro el desierro espontáneo de algunos individuos de sus propios hogares para que no los nombren para estos enojosos cargos. Y si he de decir lo que todos piensan, no habría decreto más popular que el que eliminase las municipalidades" (8)

Las Constituciones republicanas de

la Venezuela del siglo XIX reflejan esta tensión entre el poder central y el regionalismo y poderes locales, muchas veces ligados al caudillismo característico de este período de nuestra historia. Desde sus comienzos, la Constitución y las leyes de la República de Venezuela mantienen principios de Federación y de poder local. La Constitución de 1857 crea el "poder municipal", lo considera autónomo, pero en la práctica es inofensivo frente al poder central. La Constitución de 1858 recoge esta idea de Poder Municipal haciéndolo aún más subordinado. Los textos posteriores también lo recogen pero siempre en la línea de una mayor centralización efectiva, aunque se consagre la autonomía municipal.

También en las Constituciones del período Castro-gomecista subsiste la existencia de los municipios y se afianza todavía más el poder efectivo del Estado Nacional. La Constitución de 1901 incluye dentro de las "bases de la unión", que los Estados deberán reconocer la autonomía de los municipios en sus respectivas constituciones. La Constitución de 1925 establece expresamente las competencias de las Municipalidades. Estas características existen en todos los textos constitucionales hasta 1947.

La historia del Poder Municipal hasta la muerte de Juan Vicente Gómez es, en resumen, la historia de una afirmación sin contenido, pues la tendencia real y triunfante es la de un progresivo centralismo de las funciones de gobierno en el Estado Nacional, a pesar de todos los recubrimientos y proclamas federalistas, proceso que culmina con la total hegemonía del Estado Nacional gracias a la explosión

petrolera. La vida municipal durante este período va languideciendo y en 1936 es prácticamente inexistente.

5. MUNICIPIO Y PROYECTO DEMOCRÁTICO VENEZOLANO

Podemos caracterizar el proceso venezolano a partir de 1936 como el surgimiento y consolidación progresiva de un proyecto democrático liberal en lo político, lo económico y lo social. Dentro de este proyecto y del proceso mismo, los municipios tienen también un papel que cumplir. Son vistos, por una parte, como uno de los factores fundamentales de democratización de la vida nacional y de posibilidad de participación de la población en el ejercicio de las libertades democráticas que se pretenden establecer. Pero, por otra parte, sufren también todas las tensiones del complejo proceso de modernización y "desarrollo" que este proyecto implica y que tiene como parte de su racionalidad la tendencia a la centralización y a la concentración de las decisiones en niveles más bien altos.

La Constitución de 1947, expresión clara de este proyecto democrático, considera a los Municipios y a los Distritos Municipales como subdivisiones territoriales de los Estados. Además, dedica el Título V al Poder Municipal, ejercido en cada Distrito por el Concejo Municipal. Reconoce la autonomía municipal y delimita el área de su competencia que reúne funciones administrativas, de servicios, control urbanístico, etc. Establece, además, que los concejales sean elegidos por votación universal, directa y secreta.

La Constitución de 1961, que rige la consolidación de este proyecto demo-

crático, no habla ya de Poder Municipal, sino que se refiere a los Municipios como un Capítulo dentro del Título I que legisla en relación al territorio de la República y su división política. Se reconoce en los Municipios la "unidad política primaria y autónoma" de la organización nacional (art. 25o.). Establece, también, los límites de la autonomía y competencia de los Municipios.

La generalidad de los líderes de la democracia venezolana considera el funcionamiento de los Municipios como uno de los elementos claves del ejercicio de la democracia por el pueblo. La experiencia de estos veinte años nos dice que aún estamos lejos de este deseo y que existen tendencias contradictorias dentro del sistema mismo.

La cuestión municipal sigue siendo una interrogante y un reto para todas las fuerzas y corrientes de nuestro sistema político. Las condiciones actuales y la mirada al futuro nos exigen una gran dosis de creatividad para buscar formas efectivas de participación popular que realicen lo que la tradición municipal ha dejado en nuestra historia al menos como deseo. □

NOTAS

- (1) Cf. BREWER-CARIAS, A. *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, p. 35.
- (2) Instituto Panamericano de geografía e historia, Caracas, 1961. Reeditado por la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1977.
- (3) *Disgregación e Integración*, Caracas, 1930.
- (4) VALLENILLA, o.c., p. 26
- (5) GABALDON M., o.c., p. 39
- (6) VALLENILLA, o.c., p. 88
- (7) citado por VALLENILLA, o.c., p. 97
- (8) *Doctrina del Libertador*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1976, pp. 259-260.

PARTICIPACION POPULAR Y LEY MUNICIPAL

JUANCARLOS NAVARRO

El 18 de agosto de 1978 apareció publicada en la Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada 11 días antes por el Congreso Nacional. Fue este hecho la culminación de un largo proceso que partiendo de la Constitución Nacional de 1961, y un primer antepro-

yecto que data de 1964, ha llevado a la promulgación de un instrumento jurídico que intenta dar respuesta a los cambios ocurridos en la localidad venezolana, introduciendo renovación en las estructuras administrativas y organizativas del municipio, y unificando la dispersa normativa

legal (una por cada estado) existente al respecto.

La larga espera por esta ley se hacía ya intolerable, cuando en 1976 se realizaban las primeras discusiones parlamentarias en torno al Proyecto presentado entonces. Una fuerte corriente de opiniones