

## Los límites de la Autonomía Municipal\*

Siempre que está en juego el ejercicio de poderes autonómicos se promueve inevitablemente un análisis de autonomía misma; es decir, de su formulación concreta, lo cual conduce a calificar, en definitiva, su naturaleza o cualidad así como su especie, materia y grado. Semejante operación tiene lugar, por tanto, cuando precisa obtener, según ahora se pretende, una respuesta a estas tres preguntas:

- I. ¿Es posible, dentro del actual régimen jurídico municipal, que los Concejos Municipales sometan determinadas materias a un sistema de administración descentralizado, encomendado a Institutos Autónomos?
- II. En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cabe la misma posibilidad en el Distrito Federal si se tienen en cuenta las disposiciones de la correspondiente Ley Orgánica?
- III. De ser posible la creación de Institutos en el Distrito Federal, ¿a quién deberían quedar adscritos administrativamente: al Gobernador o al Concejo Municipal?

La contestación se encuentra en el dictamen emitido por el doctor Antonio Moles Caubet, Director del Instituto de Derecho Público de nuestra Facultad, que seguidamente se inserta.

---

\* Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho* N° 26, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1963, pp. 9 a 27.

I

**CUESTIONES PREVIAS**

**A.- Planteamiento jurídico**

Un enfoque metódico del conjunto de problemas implicados en la consulta precedente, requiere, en primer término, discernir -señalándolos con precisión- los poderes específicos de que habría de estar dotado el Concejo o entidad Municipal para **organizar** “un sistema de administración descentralizado” en cuya virtud, “determinadas materias quedarían encomendadas o sometidas a Institutos Autónomos”.

Tal es la versión jurídica del caso. En efecto; “someter determinadas materias a un nuevo sistema de administración descentralizando” comporta, ante todo, organizar, o mejor aún, reorganizar, sustituyendo las formas o figuras organizativas existentes por otras distintas, lo que consume, a su vez, una transferencia de cometidos y, en último análisis, de facultades.

Ahora bien, en defecto de una regla explícita de competencia que atribuya los poderes para ello necesarios, ¿sería suficiente apelar a la fórmula constitucional que consagra la autonomía de las Municipalidades o Municipios?

La autonomía, como todo concepto jurídico, ha de aparecer concretada en normas categóricas susceptibles de establecer sus propios límites. En esto consiste su definición legal. De otra parte, el principio de legalidad -recogido en el artículo 117 de la Constitución-, impone que, todos y cada uno de los actos del Poder Público se produzcan conforme a una regla legal -sea la Ley constitucional o la ordinaria-, única medida de su licitud.

De aquí la exigencia inmediata de aducir y examinar los textos legales aplicables al caso para que sirvan de pauta a su correcta solución.

**B.- Ordenamiento legislativo aplicable**

La primera de las Disposiciones Transitorias de la Constitución prescribe que, mientras no se dicten las leyes previstas en el capítulo IV, título I de

la misma, “se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”.

Así se hace posible “la adaptación del sistema actual al nuevo sistema establecido por la Constitución de 1961”, según se advierte en la Exposición de motivos. Dicho en otras palabras: una norma de Derecho Intertemporal dispone que, hasta la promulgación de las leyes anunciadas, continúe en vigencia la parte de la Constitución de 1953 y los preceptos legislativos complementarios concerniente a tal extremo.

Ello asegura la subsistencia del conjunto normativo que ha venido regulando, hasta la fecha, “el régimen y organización municipal de la República”; a saber, el Título I, Capítulo III de la mencionada Constitución de 1953, como también, congruentemente, la Ley Orgánica del Distrito Federal -de 14 de octubre 1936-, las Constituciones de los Estados y las leyes estatales de aquéllas derivadas.

No obstante, se procederá a comparar ambos textos constitucionales -los de 1953 y 1961-, siempre que sus diferencias tengan la suficiente relevancia para ser destacadas.

Empezando, pues, por abordar el punto más amplio y general, la autonomía con sus modalidades, puede comprobarse que la Constitución de 1953 la refiere al Concejo Municipal limitativamente, apelando a la fórmula enumerativa (artículos 18 y 21). En cambio, si bien es cierto que la Constitución de 1961 prodiga el término (artículos 11 p. 3º, 25, 29 y 235), la autonomía en sí misma tiene en definitiva idéntico carácter y una análoga extensión (artículos 26, 27, 33, 34, 17 Nº 2º, y 235).

Mas considerando en el presente caso que, a lo largo del razonamiento, el concepto de autonomía adquiere un valor operativo resulta ineludible esclarecer de inmediato su contenido, sin lo cual el vocablo indicador, cuyo uso reiterado se hace inevitable, correría el riesgo de convertirse, como tantas veces sucede, en un “flactus vocis”.

II

EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

A.- Notas definidoras

La elaboración del concepto de autonomía confronta una primera dificultad con el empleo de su propio nombre. En efecto, tal vocablo, que procede del léxico jurídico, ha desbordado su recipiente originario sin que el recuerdo de su procedencia, su etimología contribuya a esclarecer el significado.

Así, en el campo del Derecho Público el mismo término sirve para designar objetos diferentes. La autonomía es sinónima de soberanía cuando se refiere a la autodeterminación de los Estados, en el sentido griego de "Politeya autonomos". Pero igual nombre se aplica al enunciar: la autonomía de entidades menores (Regiones, Condados, Municipios); la autonomía de otras personas jurídicas desprovistas del elemento territorial, como los Institutos Autónomos y la autonomía despersonalizada en las llamadas Haciendas Autónomas; quedando por lo demás identificados indebidamente, autonomía y autarquía y autogobierno ("self government") como también autonomía y autonormación aparte del uso incorrecto deslizado en algunos textos constitucionales, por ejemplo, cuando la Constitución venezolana de 1961 declara a los jueces "autónomos" (art. 204), lo que ha merecido la debida repulsa de los tratadistas italianos<sup>1</sup>.

Por el contrario, muchas veces, con otras palabras se indican tan semejantes que pueden llegar a confundirse. Tal sucede con la "descentralización" que referida a la "descentralización de servicios", expresa una modalidad de la autonomía.

No es el momento apropiado para acometer el análisis conceptual de la autonomía, coincidiendo o discrepando de la abundante literatura

---

<sup>1</sup> Luigi Rossi. "Análisis della divisione dei potere" in *Scritti vari di Diritto Pubblico*. Milano. 1939, Vol. VI. Carlo Giannastasio. "La Magistratura" in *Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana*. G. Barbera Editore. Firenze Vol. II, pág. 163. En vez de la noción de "autonomía", que también el artículo 163 de la Constitución Italiana atribuye a los Jueces en el ejercicio de sus funciones, se hace resaltar, como característica, su triple independencia constitucional, funcional e institucional.

dedicada a semejante tema<sup>2</sup>. Bastará, en cambio, resumir sus notas definidoras.

La autonomía propiamente dicha se ofrece siempre como el "status" jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta a sus posibilidades de obrar. En este sentido constituye una capacidad legal no originaria -como la soberanía que es un atributo necesario-, sino derivada, o sea, conferida por la Constitución o Ley.

Por lo demás, toda autonomía es reductible, en último término, al ejercicio de poderes calificados -de distintos órdenes- que versan únicamente sobre determinadas materias. El número mayor o menor de poderes y materias marca la extensión de la autonomía.

Ahora bien, la peculiaridad distintiva de los poderes autónomos estriba en que excluyen cualquier otro que de alguna manera condicione -al menos ordinariamente- sus decisiones, salvo por la vía jurisdiccional<sup>3</sup>.

Sin embargo, según afirma acertadamente M. S. Giannini, "aun no existiendo un concepto concluyente de autonomía sí existen diversos conceptos y nociones, evidentemente diferenciados, que reciben

---

<sup>2</sup> El mayor aporte bibliográfico al tema procede de los juristas alemanes e italianos, siendo escaso por parte de los franceses y españoles. No se pretende ahora hacer un alarde bibliográfico sino indicar las fuentes que se han tenido a la vista. Santi Romano. *Frammenti di un dizionario giuridico*, voce "Autonomia". Ed. Giuffrè. Milano, 1947, págs. 15 y siguientes. Stier-Somlo. *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*. Autonomie. Walter de Gruyter Co. Berlin and Leipzig. 1926. Erfter Band, págs. 500-503. *Enciclopedia del Diritto*, voce "Autonomia pubblica". Ed. Giuffrè. T. IV, págs. 356 y siguientes. G. Zanobini. "Caratteri particolari dell'autonomia" in *Studi in onore di Ranalletti*. Ed. Cedam. Padova, 1931. Vol. II, pág. 391 y siguientes. G. Zanobini. *Corso di Diritto Amministrativo*. Ed. Giuffrè. 1949. Vol. I, págs. 64-69. M. S. Giannini. "Autonomia Saggio sui concetti di autonomia". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. 1951, pág. 851 y siguientes. Giuseppino Treves. "Autarchia autogoverno, autonomia". *Rivista Trimestrale di D. P.* 1957, pág. 277 y siguientes. Ferruccio Pergolesi. *Sistema delle fonti normative*. Bologna. 1949. G. Zanobini "Gerarchia e parità fra le fonti" in *Studi in onore di Santi Romano*. Vol. I, pág. 589. G. Zanobini "La gerarchia tra le fonti nel nuovo Ordinamento" in *Commentario Sistemático* antes citado. Vol. I, Pág. 57. Charles Eisenmann. "La centralization et la décentralisation: Principes d'une théorie juridique". *Révue du Droit Public et de la Science Politique*. 1947. N.º 1, pág. 27 et suivantes. N.º 2, págs. 163 et s. Nros. 3-4, pág. 247 s. E. Llorens. *La Autonomía en la Integración del Estado*. Murcia. 1932. Garrido Falla. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid. 1950.

<sup>3</sup> Antonio Moles. *Apuntes del Curso de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. Ver Hans Kelsen. *Teoría General del Estado*. Trad. española de Luis Legaz Lacambra. Ed. Labor Barcelona. 1934, páginas 154, 237-242, 245, 248 y citas de G. Jellinek a la página 507.

calificación de un adjetivo añadido al término -genérico e indefinido- de autonomía: autonomía normativa, autonomía organizadora u organizativa, autonomía institucional, autonomía administrativa, autonomía técnica, autonomía financiera o rentística, autonomía contable... etc.”<sup>4</sup>.

En efecto, algunos tratadistas, desorientados por la raíz etimológica de la palabra -“autos”, “nomos”-, destacan únicamente la autonormación (Santi Romano, Zanobini, Forsthoff), sin tener en cuenta que ésta es tan sólo la autonomía normativa, una de las posibles, una de tantas.

## **B.- Contenido funcional de la autonomía**

Toda autonomía está calificada por su especie que, al mismo tiempo, califica al poder y a la función. Ello constituye el contenido funcional de la autonomía.

Mas esta autonomía específica, reducida a poder y función tiene también un grado que es el índice de su medida.

Siempre hay, pues, que considerar, la especie y el grado, como cualidad y cantidad, el qué y el “quantum” de la autonomía.

### ***a) Autonomía normativa***

La autonomía normativa, de acuerdo con el general consenso, consiste en “la capacidad de crear preceptos de Derecho objetivo” (Forsthoff). Entonces la entidad autónoma es “productora de Derecho objetivo (“erzeugend objektives recht”).

Pero, si bien el sujeto de la normación, o productor de Derecho objetivo, no es un órgano estatal, en cambio las normas del mismo emanadas son válidas según el Ordenamiento Jurídico del Estado y, por tanto, forman parte del mismo.

Ahora, como es obvio, la función normativa está circunscrita a aquellas materias que le han sido concretamente asignadas (ámbito de la normación). Dicho de otra manera; el poder normativo autónomo presupone una norma atributiva que determine los objetivos precisos. Por

---

<sup>4</sup> Ver M. S. Giannini. *Autonomía*: Saggio sui concetti di autonomia, anteriormente citado.

esto Giannini representa el esquema constructivo de la autonomía normativa en estos términos: "Yo el Estado dispongo tal cosa, mas para el resto reenvío a cuanto disponga el sujeto dotado de autonomía normativa"<sup>5</sup>.

Examinada la especie de autonomía normativa -con sus poderes y funciones-, circunscrita a una órbita prefijada, seguidamente ha de considerarse su grado.

La norma atributiva de la autonomía -en este caso la Constitución-, puede atribuir al ente autónomo el poder de dictar, en determinadas materias, normas de rango legal.

Diferentemente, la norma atributiva de la autonomía normativa, sea la Constitución o la ley ordinaria, puede atribuir al ente autónomo el poder de dictar, en determinadas materias, tan sólo normas de rango sublegal; es decir, dictadas "con sujeción a las leyes" o "de conformidad con ellas".

Cabe, por fin, que tales normas hayan de quedar subordinadas inclusive a los actos reglamentarios del Poder Nacional.

He aquí los tres grados posibles de la autonomía normativa.

Constituye, por tanto, un error, excepto en el primer caso -referido al Estado miembro en el régimen federal, a la Región autónoma y quizás a ciertos tipos de Municipio-, designar tales normas con el nombre, a todas luces inadecuado, de "leyes" y de "legislación" -a no ser en sentido material-, pese a que así lo hagan algunas veces los textos constitucionales o legales<sup>6</sup>.

La autonomía normativa de las Municipalidades se desprenden en la Constitución de 1953, de los artículos 19 y 21. Así, sus Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones "sólo podrán impugnarse por ante la autoridad judicial competente". Mas, semejante normación únicamente podrá versar sobre las materias enumeradas en el artículo 12, teniendo en cuenta, como aditamento del mismo, lo dispuesto en el ordinal 29º del artículo 60 (ámbito de la autonomía o materia de la autonomía) y aun todo ello "con

---

<sup>5</sup> Este es también el criterio de Hans Kelsen, quien habla de órbita "otorgada o cedida". Obra citada, pág. 247.

<sup>6</sup> Fernando Albi. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*. Ed. Aguilar. Madrid. 1955. pág. 80. El autor emplea el nombre de "seudofunción legislativa", la cual al estar condicionada por la ley tiene, en puridad, carácter administrativo. Respecto al régimen de carta, "Charter system", ver las páginas 86-88.

sujeción a las leyes y reglamentos nacionales". Es decir, se trata de una autonomía normativa de tercer grado<sup>7</sup>.

En el texto constitucional de 1961 la autonomía se declara con distintas palabras que tienen el mismo alcance: "Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales de conformidad con esta Constitución y las leyes" (art. 29, N° 3°).

Empero, el ámbito de la normación resulta más fluido pues, lejos de contornearse como antes, por enumeración, se utiliza una fórmula conceptual. "Es de la competencia municipal -establece el artículo 30- el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con... las materias propias de la vida local"<sup>8</sup>. Ahora, que los límites negativos se encuentran, no sólo en el artículo 136 de la Constitución, sino asimismo en la competencia residual de los Estados incluida en el ordinal 7° del artículo 17.

Por lo demás, tanto la estructura de los Municipios -su régimen orgánico- como su funcionamiento y actividades dependen de las prescripciones legales (ver artículos 25, 26, 27, 30 en relación con el 136, 31, 32, 33 y 17 Nos. 2° y 5°).

Quedaría ahora por examinar los tres géneros restantes de autonomía municipal que admite la Constitución de 1953, a saber: la fiscal, la económica y la administrativa (art. 18), pero tan sólo en cuanto sirva como punto de referencia para los ulteriores razonamientos.

### *b) Autonomía fiscal*

Indicada en los artículos 21 ordinal 4°, 20 y 95 párrafo segundo, abarca el conjunto de la Hacienda Municipal, con el Presupuesto, el sistema rentístico o tributario y las diversas operaciones financieras, entre ellas, las concernientes al crédito público.

Es esta la única materia -denominada fiscal- en la que la autonomía alcanza su límite máximo pues, a más de los actos de normación y de administración, permite organizar. Así, cuando la Municipalidad organiza

---

<sup>7</sup> Fernando Albi. Obra citada, páginas 62, 73-74 y 138.

<sup>8</sup> Fernando Albi. Obra citada, páginas 76-79 y 128.

### *Los límites de la Autonomía Municipal*

sus rentas e ingresos (art. 21, N° 4°) dispone siquiera sea de un adarme de autonomía organizadora u organizativa.

#### *c) Autonomía económica*

La moderna Administración municipal ha venido participando de una manera progresiva en la actividad económica, erigiéndose en productor y distribuidor de bienes, sea para prestar servicios o bien simplemente para obtener rendimientos lucrativos del erario. La Administración municipal ha sido así, sobre todo desde las postrimerías del siglo pasado, un agente de la economía, utilizando indistintamente medios de Derecho Público o de Derecho Privado. De ello resulta la proliferación de “empresas” en su sentido económico-jurídico. Empresas económicas de prestación de servicios (Empresas de la Administración o empresas fiscales) ir asimismo empresas comerciales e industriales en forma de empresas de economía mixta, de Sociedades mercantiles de acción única..., etc.

Las posibilidades abiertas a la iniciativa municipal por la actividad económica ha hecho que ésta se convierta en objeto de una de las especies de autonomía.

La autonomía económica consagra la capacidad del Municipio en tanto que promotor, inversionista, propietario y gestor de “empresas municipales”, confiriéndole los poderes para ello necesarios.

Resumiendo: la autonomía económica es aquella especie de autonomía concerniente a la administración de la economía.

#### *d) Autonomía administrativa*

Tradicionalmente “lo administrativo”, en el ámbito municipal, se ha definido por contraposición a “lo político”. La doctrina francesa, llevando a sus últimas consecuencias el dogma de la indivisibilidad de la soberanía, había proclamado que los munícipes -Concejales o Consejeros Municipales-, aun cuando fueran elegidos por sufragio popular, “no tienen carácter representativo, siendo meros agentes para ejercer funciones administrativas” (Constitución de 1789).

Desde entonces los textos legales de los países hispánicos, comprendiendo Hispanoamérica, insistieron en calificar los Municipios de

“corporaciones económico-administrativas”, desprovistas de significación política.

Modernamente priva, más bien, la idea de los “intereses locales” que, hasta cierto punto, compagina lo administrativo con lo político.

En el sentido estrictamente jurídico, la actividad administrativa está determinada por una peculiar manera de ejecutar la ley -actividad sublegal-resolviéndose en múltiples manifestaciones, como actos formales, cometidos y gestiones.

Pero la normación -es decir, la facultad de dictar actos generales-pertenece en la esfera municipal al dominio de la autonomía normativa.

La autonomía administrativa estará, pues, reducida al conjunto de actividades que, condicionadas por las normas -particularmente las autónomas-, llegan a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales. Dicha actividad ha de alcanzar todos los objetivos asignados al Municipio, sea mediante actos técnicos y de gestión o mediante actos formales: proveimientos, decisiones y resoluciones.

Ahora bien, la autonomía administrativa es la autonomía de la referida actividad que por encontrarse sustraída a cualquier intromisión de otros poderes, sólo a los del orden jurisdiccional. En suma, la autonomía administrativa convierte en definitivos los resultados de su propia actividad.

### III

## LOS PODERES DE ORGANIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

### A.- El condicionamiento normativo de la organización

“El conjunto de normas que regulan la composición, las atribuciones y el funcionamiento de un aparato administrativo” constituye el contenido de una disciplina jurídica que, cada vez mejor sistematizada, ha adquirido auge con el nombre de “Derecho de Organización”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> J. A. García-Trevijano Fos. *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid 1957. Las implicaciones jurídicas de la organización administrativa que ya había

Como expresa Forsthoff, "el Derecho de Organización tiene por objeto la estructuración de los órganos funcionales y la atribución de facultades y deberes, es decir, de competencias"<sup>10</sup>.

Cualquier entidad pública -incluyendo el Estado- ha de estar organizada conforme a las pautas del Ordenamiento Legal que la rija.

La organización implica disponer, con arreglo a un orden dado, diversas figuras jurídicas subjetivas de desigual cualidad a saber: Oficinas o dependencias oficiales -cuyo sentido más exacto expresa el término "Ufficio-munus" utilizado por los juristas italianos- órganos y también personas jurídicas varias, susceptibles de operar como órgano-persona jurídica, persona jurídica titular de un órgano, persona jurídica instrumental..., etc.

A fin de que las distintas figuras jurídicas subjetivas puedan desenvolver regularmente su actividad y ejercitar de una manera adecuada sus poderes, es necesario que la relación que las coliga se encuentre predeterminada por las normas legales. Las formas que adoptan tales relaciones coligantes -de trascendencia jurídica- se denominan figuras

---

vislumbrado Otto Mayer (ver *Derecho Administrativo Alemán*. Edición argentina. Tomo IV páginas 261 y siguientes), han sido estudiadas cuidadosamente por los juristas alemanes e italianos, llegándose inclusive a hablar de un "Derecho de Organización". La abundantísima bibliografía alemana se encuentra reseñada en la obra de Ernst Forsthoff. *Tratado de Derecho Administrativo*, traducción española de la quinta edición alemana. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1958, páginas 545-671. De los tratadistas italianos se hace imprescindible citar: Arnaldo de Valles. *Teoría Giuridica della Organizzazione dello Stato*. Ed. Cedam. Padova. Vol. I. 1931. Vol. II, 1936. C. Esposito. *Organo e Ufficio e soggetti vita dell'ufficio*. 1932. Ugo Forti. "Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. Editrice Dott. E. Jovene, Napoli, 1948. Massimo Severo Giannini. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. Ed. Giuffré. Milano, 1950, páginas 12 y siguientes, 51 y siguientes, 121-211. "Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza della organizzazione", *Rivista trimestrale di D. P.* 1954, página 286. "Identificazione della discipline dirette allo studio degli aspetti non giuridici della organizzazione amministrativa" in *La scienza e la tecnica della organizzazione nella Pubblica Amministrazione*, 1954, página 193. Pietro Gasparri. *Corso di Diritto Amministrativo*. Vol. I. "Teoria della Organizzazione Amministrativa". Zuffi Editore. Bologna. 1953. Los volúmenes II, III y IV están editados por CEDAM. Padova, en 1955, 1956 y 1960, respectivamente. De ellos interesa el III. "Le disorganizzazioni e le disfunzioni amministrative", y el IV en su primera parte dedicada a "I Controli organici". *Lessona*. "Scienza dell' amministrazione e Diritto Amministrativo" en la revista citada *La scienza de la tecnica della organizzazione amministrativa*, 1957, página 193.

<sup>10</sup> Ernst Forsthoff. *Tratado de Derecho Administrativo* (traducción española citada), página 558.

organizatorias -figuras objetivadas- entre las cuales se encuentran la jerarquía, la supremacía, la equiordenación, el control, la representatividad, la unión de órganos, el consorcio, etc.<sup>11</sup>.

Ahora bien; crear, modificar y articular las figuras jurídicas subjetivas, estableciendo sus relaciones con arreglo a las correspondientes figuras organizatorias -atribuyéndoles las precisas competencias- es propio de un tipo de normas, diferentes de las normas jurídicas generales: Las normas de organización: "Las normas de organización deben ser cuidadosamente distinguidas de las normas jurídicas generales. Estas se dirigen a todos; tienen como misión prescribir la conducta de cada uno; por eso se las ha llamado normas de conducta. Por consiguiente, se oponen a las normas de organización, cuyo objeto es la estructura de los organismos del Estado y de las demás entidades públicas"<sup>12</sup>.

De semejantes normas -que como tales constituyen preceptos obligatorios- derivan los poderes de organización.

Empero, las dificultades comienzan cuando hay que medir los poderes derivados de las diversas clases de normas de organización posibles<sup>13</sup> con referencia a los efectos que deba producir su ejercicio. Porque, en definitiva, cualquier norma de organización es a la postre reducible a una norma atributiva de competencia, aun sirviendo ésta para atribuir las competencias que requieran los organismos en su virtud creados.

Hay poderes de organización implícitos en las normas -digamos de planta o de organización original- que permiten crear figuras organizativas elementales -ejerciendo poderes ordinarios de organización- por ejemplo, unidades burocráticas equivalentes a Oficinas, departamentos o negociados, pues se trata de una simple distribución del personal, sin desplazamiento de las funciones o competencias que continuarán imputadas a unos mismos órganos.

---

<sup>11</sup> M. S. Giannini. *Lezioni di Diritto Amministrativo*, páginas 121-149 y 193-221.

<sup>12</sup> Walther Burckhardt. *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*. Zurich. 1927, páginas 17 y 124 (hay una edición posterior de 1944). Los antecedentes de la distinción ya se encuentran en la obra de August Thon, *Rechtsnorm und subjectives Recht*, publicada originariamente en Weimar en 1878. (Hay una excelente traducción con notas de Alessandro Levi, editada por la CEDAM. Padova. 1951, (segunda edición). El problema lo replantea Forsthoff. **Obra citada**; páginas 510-562.

<sup>13</sup> J. A. García-Trevijano. *Obra citada*, páginas 15 y siguientes.

Pero los poderes indicados resultan, en cambio insuficientes para crear figuras organizativas más complejas; por ejemplo, otros órganos deliberantes y ejecutivos en tanto que nuevos centros de imputación o bien personas jurídicas dotadas de autonomía, lo cual exige poderes de organización, no ya ordinarios sino especiales<sup>14</sup>.

## **B.- La constitución de Institutos Autónomos**

A estas alturas cabe ya preguntarse si un Concejo, cuyos poderes de organización no se encuentren expresamente previstos, está facultado para organizar determinados servicios municipales en un régimen de Instituto Autónomo.

La jurisprudencia francesa del Consejo de Estado se había pronunciado desde un buen principio por la negativa (ver "Arrête Commune d'Aigre" 7 avril 1909. Rec. Labon, pág. 345 y "Arrête Lafitte" 28 de octubre 1932, Dalloz III, pág. 65).

Empero, más que la autoridad del precedente, aun siendo tanta, ha de prevalecer el resultado del razonamiento, capaz de sentar un criterio convincente.

La cuestión se plantea así como sigue:

El Instituto Autónomo ("Etablissement Public", "Öffentliche Anstalt"), es una persona jurídica provista de las facultades necesarias y de un patrimonio suficiente para el cumplimiento de determinados cometidos administrativos.

De esta manera, lo que era antes administración unitaria, o sea, la administración directa, se escinde por la transferencia de facultades, dando lugar a una administración indirecta, con lo que se multiplica el centro de imputación jurídica produciéndose una redistribución de competencias.

Forsthoff advierte al respecto que, el otorgamiento de un "status" institucional público, en tanto implique el ejercicio de "imperium", o dicho en otros términos, que haya de producir actos de autoridad, hace imprescindible una autorización legal expresa<sup>15</sup>.

Por su parte, García-Trevijano sostiene que los poderes de organización están sometidos al principio de reserva legal siempre cuando

---

<sup>14</sup> E. Forsthoff. *Obra citada*, páginas 559-562.

<sup>15</sup> E. Forsthoff. *Obra citada*, página 559.

puedan afectar a terceros; que lo son, no sólo los administrados, quienes se encuentran fuera de la organización, sino los propios titulares en cuando dejan de serlo en alguna relación concreta<sup>16</sup>.

Ha de añadirse ahora que, en el presente caso se trata de Concejo, es decir, de una administración autónoma, sin constatar no obstante tenga expresamente conferidos poderes de organización, ¿puede entonces, sin más, crear nuevas figuras jurídicas subjetivas autónomas, transfiriéndoles una parcela de sus propias facultades autonómicas?

El profesor A. R. Mazzocco, refiriéndose al caso suscitado por la Municipalidad de Buenos Aires afirma que, “siendo la Municipalidad un poder autónomo no sería posible que, dentro de ese organismo, se crearan otros como personas jurídicas”. Por ello, tanto la Administración de Propiedades Municipales, como el Ente de Industria Municipal no son más que simples organismos técnico-burocráticos encuadrados en la estructura interna de la Administración del Municipio porteño, a la que tienden a prestar mayor agilidad<sup>17</sup>.

En suma; el Municipio, aun dotado de autonomía, para proveer a su organización, creando un Instituto Autónomo, ha de derivar los poderes necesarios :

- 1° De una autorización legal expresa. Así en España la Ley de Régimen Local, autoriza al Ayuntamiento en pleno para “la creación, modificación o disolución... de Instituciones o Establecimientos Municipales” (artículo 121, letra b).
- 2°. De una ley especial o mejor dicho, un acto individual en forma de ley. Este es el origen del Banco Municipal de Préstamos del Municipio de Buenos Aires (Ley 30 de octubre 1904), de la Corporación Municipal del Transporte de Lima (Ley 19 de julio 1946) y del “Instituto de Previdenza” del Municipio Río

---

<sup>16</sup> J. A. García-Trevijano. Obra citada, página 17.

Otto Mayer, advertía que la creación de una persona de Derecho Público ha de tener lugar mediante una ley, tanto en el caso de que se introduzca un cambio en algo que la ley había ya regulado como si el nuevo cuerpo administrativo ha de estar dotado de poderes que de alguna manera afecten a la libertad o a la propiedad de los administrados (Derecho Administrativo Alemán, traducción argentina antes citada, página 275).

<sup>17</sup> Angel Raúl Mazzocco. “Las descentralizaciones en la Municipalidad de la Capital Federal y las Reparticiones autárquicas de la Nación”. Buenos Aires. 1941, página 29 y siguientes. (La cita aparece en la obra de Fernando Albi. “Derecho Municipal... etc.”, páginas 169- 170).

de Janeiro (Decreto-Ley 10 agosto 1938), que tienen el carácter de verdaderos Institutos Autónomos<sup>18</sup>.

- 3º. Del ejercicio de poderes propios emanados de la autonomía organizativa. Punto este que exige un comentario, por sobrio que sea.

### C.- Perfil jurídico de la autonomía organizativa

En principio, cabe resumir la noción de la autonomía organizativa diciendo que consiste en “el poder de organizarse a sí mismo”, lo cual comporta la posibilidad de hacerlo con eficacia constitutiva u derogatoria<sup>19</sup>.

La creación y supresión de figuras jurídicas subjetivas de toda clase -órganos complejos orgánicos, personas jurídicas autónomas-, con el consiguiente reparto de competencias, diseña el perfil jurídico de semejante especie de autonomía. Una de tantas: la autonomía organizativa.

En consecuencia; el máximo grado de autonomía organizativa tiene su paradigma en el régimen de estatuto o estatuario.

El profesor Ugo Forti, que fue un precursor de los estudios dedicados a los estatutos de los entes autónomos, ya distinguía los actos organizativos, llamados “actos constitutivos”(primarios) de los simples actos reglamentarios (secundarios), lo que marca la diferencia entre dos especies de autonomía: la organizativa y la normativa<sup>20</sup>.

El propio término sugiere el significado de “norma estructural”. Estatuto -“status-a-um”, procedente de “status”, puesto en pie, establecido o edictado- es “el conjunto de normas que regulan la organización de los entes colectivos, distintos al Estado, determinando su estructura, la

---

<sup>18</sup> Fernando Albi. *Obra citada*, páginas 169-171.

<sup>19</sup> M. S. Giannini. “Autonomia”. En este caso se contempla, como obvio, la autonomía de cuerpos de la Administración y en manera alguna de las Regiones -la autonomía regional en la República Española e Italia-, que tienen otro carácter.

<sup>20</sup> Ugo Forti. “Per una teoria degli statuti” in *Studi di Diritto Pubblico*. Soc. Editrice del Foro Italiano. Roma 1937. Vol. I, páginas 251-277. C. Scorza. *Gli statuti degli enti a tipo associativo*. Roma. 1934,

composición y poderes de sus respectivos órganos, sea en sus relaciones internas como externas<sup>21</sup>.

Empero, no precisa para la exactitud de la definición, ni la pluralidad de normas ni tampoco que éstas integren un cuerpo más o menos sistematizado. Puede tratarse de normas singulares y aisladas. Así Ugo Forti entiende por estatuto o acto estatuario, “toda norma de autoorganización emanada de la autonomía”; evidentemente, de una especie de autonomía que contenga tales poderes<sup>22</sup>.

En el orden municipal, la autonomía organizativa encuentra su expresión típica en el “Charter System” norteamericano, que oscila entre la forma plenaria del “Home rule charter plan” y la forma restringida del “special charter system” o carta otorgada<sup>23</sup>. En todo caso, el “Charter System” representa, de cierta manera, la versión municipal del Estatuto o régimen estatuario.

---

<sup>21</sup> Renzo Rava. *Gli Statuiti degli enti pubblici*. Ed. Giuffrè. Milano. 1936. Páginas 2-7. El autor hace notar que los tratadistas germánicos suelen confundir estatuto y actividad estatuaría con otra clase de normaciones propias de la autonomía normativa, por ejemplo los reglamentos u ordenanzas. Así lo hacen, en efecto, H. Kelsen, obra citada, página 240, A. Merkl, *Teoría general del Derecho Administrativo*, traducción española, páginas 163-164, E. Forsthoff. *Obra citada*, páginas 611-612. El Estatuto y la actividad estatuaría tiene exclusivamente por objeto la autoorganización y en este sentido dimana del ejercicio de poderes de organización, distintos de los poderes correspondientes a la autonomía normativa. Ugo Forti lo deja clarísimamente establecido en la obra citada, páginas 260-261.

<sup>22</sup> Ugo Forti. *Per una teoria degli statuti*, páginas 260-261. Pasaje señalado en la nota anterior. El término “acto constitutivo” lo reserva R. Rava al acuerdo contractual -páginas 51-57-, pero esto es solamente cierto cuando se trata de entes asociativos, puesto que los demás tampoco se encuentran desprovistos de constitución. Aplicando ahora tales nociones al caso examinado no hay duda que la norma estatuaría o Estatuto, para los Municipios, es la Constitución y la ley subsiguiente que organiza el Poder Municipal, llamada por esto ley orgánica. Al crearse un Instituto Autónomo, éste nace jurídicamente de un verdadero acto estatuario, de un estatuto. Ahora bien, la existencia de semejante Estatuto implica: 1º) Que en cierta manera afecta a la organización original del Municipio si la posibilidad de constituir Institutos Autónomos no estuviera prevista. 2º) Que se ejercita para ello una actividad estatuaría, la cual lleva aparejados poderes de organización, sin que, por tanto, se trate en manera alguna del ejercicio de la autonomía normativa. Entonces, si la actividad estatuaría no aparece expresamente autorizada se consuma una evidente extralimitación.

<sup>23</sup> William B. Munro. *The Government of American Cities*. New York. 1926. W. K. Clute, *Law of Modern Municipal Charters*. Detroit. 1920. Este tipo de autonomía solamente la adoptaron, con mayor o menor amplitud, en los países hispánicos: Cuba (Constitución 1940), Estado de Río Grande do Sul y, teóricamente, España con el estatuto Municipal de 1924.

La amplitud de la autonomía organizativa permite ejercer los poderes de organización, en mayor o menor escala, según los límites del grado conferido por la norma que la regula<sup>24</sup>.

En suma; decidir si a un Municipio le es lícito constituir un Instituto Autónomo, depende no sólo de la calidad de sus poderes -los de organización propios de la autonomía organizativa-, sino también de su grado exponencial.

## IV

### LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA

#### A. Especies de Autonomía atribuidas

Ya se ha dicho que la Constitución de 1953 (arts. 18 y 19) admite cuatro especies de autonomía, designadas nominativamente y cuyo respectivo alcance quedó asimismo indicado. En cambio, no consta atribución explícita de ninguna otra especie y antes bien, aparece omitida la autonomía organizativa, con lo que quedan a su vez excluidos los poderes de organización.

El sistema municipal venezolano responde a la fórmula unitaria, así denominada porque la estructura de los órganos, con sus respectivas relaciones, competencias y actividades han de estar unitariamente establecidos en la ley, sin margen para ninguna iniciativa singular. Es la misma fórmula adoptada por México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Perú y Uruguay.

Sin embargo, la expresión utilizada resulta imprecisa pues no esclarece si se trata de una ley nacional o estatal, aun cuando el artículo 60, N° 29, y en todo caso el artículo 12, permiten colegir que las leyes del orden estatal, por cualquier motivo existentes o persistentes, habrían de estar siempre subordinadas a las del orden nacional.

Más explícito, las diferentes formas organizativas que pueden adoptarse serán exclusivamente las prescritas, señaladas y admitidas en las

---

<sup>24</sup> Fernando Albi. Obra citada, páginas 73 y 643-648.

normas del orden nacional, de acuerdo en todo con las condiciones y requisitos en ellas contenidas.

El precepto comentado opera, por tanto, como una verdadera norma de conexión que reenvía a los textos legales pertinentes.

De otra parte, la figura organizativa del Instituto Autónomo aparece únicamente regulada en una disposición que rige la Hacienda Nacional -el título IV de la Ley Orgánica de Hacienda Nacional- que se declara aplicable a la administración de Hacienda Municipal (artículo 233 de la Constitución vigente). Así, mientras la forma organizativa del Instituto Autónomo prosiga incluida en el cuadro legal de las instituciones de la Hacienda el doble reenvío se hace incuestionable. Sin olvidar que el artículo 230 prescribe ineludiblemente y sin hacer distinción, la forma de ley.

He aquí como por distintos caminos se ha llegado a una misma conclusión unificando el criterio que ha prevalecido, según antes se dijo, en los Municipios de Buenos Aires, Lima y Río de Janeiro.

Faltaría ahora añadir unas breves consideraciones complementarias respecto a las diferencias que median entre las Municipalidades del Distrito Federal y las restantes; lo que se hará, a grandes rasgos, para evitar recargos innecesarios.

## **B.- Municipios de excepción**

Se ha llegado a afirmar que, “en los Distritos federales no existe Municipio ni puede hablarse de lo municipal propiamente dicho<sup>25</sup>. Apreciación sin duda exagerada que pretende destacar el contraste ofrecido por los Municipios de las capitalidades -sobre todo en los Estados Federales- cuyo régimen es excepcional.

La teoría americana sostiene que, “en la capital de la República la acción del Gobierno ha de ser tan amplia y exclusiva que ninguna autoridad puede limitarla<sup>26</sup>. Supuesto que ha determinado el régimen

---

<sup>25</sup> C. Zavalia. *Tratado de Derecho Municipal*. Buenos Aires. 1942, páginas 226-227.

<sup>26</sup> “Recopilación de los Debates de Leyes Orgánicas Municipales”. Buenos Aires. L. S. Gallagher. *The Government of the District of Columbia*. New York. 1923 (citadas de Albi, obra citada, página 348).

municipal de Washington, Buenos Aires y México y menormente el de Caracas y Río de Janeiro.

La Constitución de 1953 dispone que, “la Ley Orgánica del Distrito Federal podrá establecer un régimen especial de su poder Municipal, siempre de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución” (art. 18, párrafo segundo), entrando en la competencia del poder nacional, “la organización y régimen del Distrito Federal”(art. 60, N° 5°).

A ello corresponde la Ley Orgánica del Distrito Federal -de 14 de octubre de 1936-, cuya Municipalidad organiza con el concurso de dos órganos: uno deliberante, el Concejo Municipal -a cuya naturaleza correspondería mejor el nombre de Concejo Municipal- de elección popular y otro ejecutivo, al Gobernador, designado por el Presidente de la República (arts. 33 y 14): “El Municipio que forma el Distrito Federal ejerce su autoridad por medio del Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva. El Concejo Municipal será representado por su Presidente y por el Síndico, y sus atribuciones limitan su autonomía a sólo funciones deliberativas. De consiguiente, aparte de no tener el Concejo, en el Derecho positivo venezolano, ningún poder ni representación expresos del Municipio, carece asimismo de todo poder implícito al no existir en la ley ninguna disposición que lo faculte para ejercer las funciones no atribuidas, expresamente, a otra autoridad<sup>27</sup>.”

“La autonomía municipal en el Distrito Federal está, pues, distribuida entre el Concejo Municipal y la autoridad ejecutiva, que integran la Municipalidad”<sup>28</sup>.

De lo dicho se desprende que el Concejo Municipal tiene primordialmente atribuido el ejercicio de la autonomía normativa (Ley, artículo 41, Nros. 2° y 3°) y la participación de actos individuales taxativamente enumerados, “careciendo”, aparte esto, de todo poder implícito”.

---

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte Suprema de 28 de diciembre de 1937. Memoria de 1938. Tomo I, página. 394.

<sup>28</sup> Sentencia de la Corte Suprema de 13 de junio de 1938. Memoria 1939. Tomo I, páginas 230-231.

No puede dejar de citarse otra excelente obra de Fernando Albi: Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales. Ed. Aguilar. Madrid. 1960 (sobre todo, en el Libro Segundo, dedicado a los modos descentralizados, la parte referente al establecimiento Público, páginas 311-345).

Fuera de tales límites corresponde al Gobernador -como órgano ejecutivo de la Municipalidad- “ejercer la Administración del Distrito Federal”, “organizar o dirigir sus Oficinas”, “velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales **propendiendo a su efectiva organización y mejora**” (artículo 14).

Ninguna norma municipal, dictada en el ejercicio de la autonomía normativa, puede válidamente extralimitar estas premisas legales ni hacer nugatorias y aun menoscabar o restringir las facultades que de ellas derivan.

Al tratarse, por tanto, de constituir un Instituto Autónomo en contradicción con preceptos legales categóricos habría de existir otra ley con efectos derogatorios.

Lo dicho es aplicable, tanto a la hipotética constitución como a la hipotética adscripción del Instituto Autónomo. La Ley especial constitutiva prevalecerá sobre la ley general, pero el argumento demuestra que la forma de ley se hace imprescindible.

La Constitución de 1961 no altera substancialmente, en lo que respecta al Distrito Federal, el sistema preestablecido (artículos 12 y 136, N° 6°).

### **C.- Los Municipios de régimen común**

La cuestión previa planteada para resolver el caso, en cuanto se refiere a los demás Municipios, los de régimen común, consiste en determinar ante todo si la Ley organizadora prevista en la Constitución (la de 1953, artículo 18, último inciso de primer párrafo), ha de emanar del poder nacional o del estatal.

Todos los Estados cuentan con Leyes Orgánicas del Poder Municipal de fechas diversas, cuya concordancia con las propias Constituciones estatales y con la nacional es más que problemática por lo que habría de ser comprobada. Hay constituciones estatales recientes que incorporan literalmente a su texto el establecido en cuanto al régimen y organización municipal en la Constitución Nacional de 1961, como si no tuviera diferida su vigencia en virtud de la primera de sus disposiciones transitorias.

### *Los límites de la Autonomía Municipal*

Semejantes circunstancias convierten en tarea poco menos que imposible hacer generalizaciones de ningún genero. Cualquier respuesta habría de corresponder a un caso concreto.

No obstante, las bases contenidas en la Constitución de 1953 -en este particular vigente- permiten sentar un criterio. Así, aun cuando la Constitución o la ley del estado confieren al Municipio facultades para crear y regir Institutos Autónomos, el orden prelativo de las fuentes jurídicas -Constitución Nacional, leyes nacionales, Constituciones estatales, leyes estatales-, pondrían fin a la duda que pudiera suscitarse.