

# LA INCONSTITUCIONAL ELIMINACIÓN DE LA REELECCIÓN DE LOS ALCALDES Y CONCEJALES EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 2010

Victor Rafael Hernández-Mendible  
*Profesor en la Universidad Católica  
Andrés Bello y en la Universidad Monteávila*

**Resumen:** *La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010, al eliminar toda posibilidad de reelección de alcaldes y concejales fue dictada en incumplimiento del procedimiento constitucional de formación y reforma de las leyes, así como en contravención de la primera enmienda de la Constitución.*

**Palabras Clave:** *Inconstitucionalidad-reelección-alcaldes concejales-enmienda.*

**Abstract:** *The Organic Law on Municipal Public Power, 2010, to eliminate any possibility of re-election of mayors and councilors was issued in violation of the constitutional procedure of training and reform of laws and in contravention of the First Amendment of the Constitution.*

**Key words:** *Unconstitutional-re-election-mayors-councilors-amendment.*

## I. INTRODUCCIÓN

Una vez realizadas las elecciones parlamentarias del día 26 de septiembre de 2010, en las cuales los electores en ejercicio del derecho al sufragio resolvieron redistribuir la composición de las fuerzas políticas que integraban la Asamblea Nacional, para el período constitucional 2011-2015, se produjeron dos situaciones ajenas a una sociedad realmente democrática y en fraude al Estado de Derecho establecido en la Constitución de la República.

La primera consistió en el hecho que el Poder Legislativo saliente resolvió efectuar una maniobra de reimpresión por “supuestos errores materiales” de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el día 1° de octubre de 2010, para proceder a modificar los lapsos para la designación de los nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, antes de que se instalase la nueva Asamblea Nacional y proceder de manera inmediata al nombramiento de tales jueces<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Víctor R. Hernández-Mendible, Sobre la nueva reimpresión por “supuestos errores” materiales de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, octubre de 2010, *Revista de Derecho Público N° 124*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 110-111; Antonio Silva Aranguren, Tras el rastro del engaño en la web de la Asamblea Nacional, *Revista de Derecho Público N° 124*, Editorial

La segunda llevó a que la Asamblea Nacional durante el período de sesiones ordinarias de septiembre a diciembre de 2010, convocase a sesiones extraordinarias para la época de vacaciones legislativas, período este de transición para la instalación de la Asamblea Nacional resultante de las elecciones del pasado septiembre y procedió a aprobar en fraude a la Constitución de la República, un conjunto de leyes que son absolutamente nulas por violar la norma suprema.

No se pretende comentar el conjunto de leyes promulgadas en violación de la Constitución, pues en general todas adolecen de los mismos vicios de nulidad por violación del procedimiento constitucional para la formación y reforma de las leyes, sino de analizar una en particular, como lo constituye la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que ha sido objeto de varias demandas de nulidad por inconstitucionalidad al haber suprimido las juntas parroquiales establecidas en la Constitución y electas por votación popular, universal, libre, directa y secreta; no obstante, en lo concerniente al presente análisis, éste se circunscribirá a un tema que no ha sido objeto de estudio por la doctrina científica, ni de recurso de inconstitucionalidad alguno por parte de los operadores jurídicos hasta el momento de escribir este comentario, como lo constituye la supresión de la reelección de los alcaldes y concejales.

En aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, el presente trabajo se dividirá en dos aspectos a saber: La violación del procedimiento constitucional de formación y reforma de las leyes (II); la violación de la primera enmienda constitucional, por suprimir la reelección de los cargos de elección popular en el ámbito municipal (III); y, las consideraciones finales (IV).

## II. LA VIOLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DE FORMACIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES

La Constitución de la República en los artículos 212 al 218 establece el procedimiento constitucional de formación de las leyes y conforme al principio del paralelismo de las formas, siendo que las leyes sólo se derogan o modifican por otras leyes, las leyes derogatorias o modificatorias para su expedición, deben seguir el mismo procedimiento constitucional de formación de las leyes.

Dicho esto cabe mencionar, que durante el período de sesiones extraordinarias la Asamblea Nacional aprobó el jueves 16 de diciembre de 2010, en primera discusión el proyecto de Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y escasamente transcurrieron dos días hábiles, el viernes 17 y el lunes 20 de diciembre de 2010, para que fuese sancionado el martes 21 de diciembre de 2010, la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Inmediatamente, la Asamblea Nacional procedió a remitir el texto sancionado al Poder Ejecutivo Nacional para su promulgación, hecho que se produjo siete días después, el martes 28 de diciembre de 2010, cuando fue publicada la Gaceta Oficial, sin cumplirse completamente el procedimiento constitucional de formación y reforma de las leyes orgánicas.

La cronología de la realización del procedimiento legislativo evidencia que la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada el día 28 de diciembre de 2010<sup>2</sup>, ha sido tramitada y sancionada en el órgano Legislativo Nacional en incumplimiento del procedimiento constitucional para la formación y reforma de las leyes, así como promulgada por el órgano Ejecutivo Nacional en infracción de las disposiciones constitucionales relacionadas con la formación y reforma de las leyes. Además de la violación del procedimiento constitucional de discusión, sanción y reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, éste texto infringe los principios de participación en los asuntos públicos y afecta la autonomía constitucional al modificar el régimen de elección y reelección de las autoridades, reconocido tanto en varios de los artículos de la Constitución como en la primera enmienda.

Ello así, en este momento se procederá a analizar cómo el referido incumplimiento del procedimiento constitucional de formación y reforma de la ley, incide en la nulidad de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

La apresurada tramitación del procedimiento constitucional de formación y reforma de la ley, impidió que entre la primera y la segunda discusión se realizase el trámite de la consulta pública que preceptivamente establece el artículo 211 de la Constitución, en flagrante violación del principio-derecho constitucional a la participación en el proceso de discusión de las leyes, dentro de un plazo razonable para tener acceso al expediente legislativo, analizar el texto aprobado en primera discusión y sometido a consulta, elaborar las propuestas, sugerencias, recomendaciones u observaciones que se considerasen pertinentes y presentarlas posteriormente a la Comisión respectiva del órgano Legislativo Nacional para la elaboración del informe a ser sometido a segunda discusión.

Resulta realmente asombroso que el Poder Legislativo Nacional someta a trámite legislativo la reforma de una ley, sin garantizar y promover la participación de las personas en los términos reconocidos en los artículos 6, 187.4 y 211 de la Constitución, cuando ello lo exigen expresamente tales normas constitucionales.

A lo dicho se suma que incluso fue el propio Poder Legislativo Nacional quien desde 2001 -y ello se mantiene en el texto vigente-, estableció en la Ley Orgánica de la Administración Pública, que el Ejecutivo Nacional cuando fuese a dictar los reglamentos de las leyes tenía la obligación de efectuar el procedimiento administrativo de "*participación social en la gestión pública*", en el cual se impuso la realización de la consulta pública que debe contemplar un plazo mínimo razonable de 10 días hábiles, antes de que comenzase a transcurrir el lapso para recibir los escritos de observaciones, propuestas, sugerencias o recomendaciones<sup>3</sup>.

Este procedimiento deben aplicarlos el resto de las autoridades administrativas cuando vayan a proponer la adopción de actos administrativos normativos de cualquier jerarquía, so pena de incurrir en violación tanto del Principio general del Derecho como del derecho constitucional de participación, lo que acarrearía la nulidad absoluta, en virtud de la interpretación armónica de los artículos 25 y 62 de la Constitución en concordancia con los artículos 19.1 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 138 de la entonces Ley Orgánica de la Administración Pública, actualmente 140 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

<sup>2</sup> *Gaceta Oficial* N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Víctor R. Hernández-Mendible, "Los procedimientos administrativos en Venezuela", *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana-CAJO, Caracas, 2011, pp. 126-135.

Es por ello que no deja de causar curiosidad que el Legislador considere que el plazo mínimo razonable que debe cumplir el Poder Ejecutivo para iniciar una consulta pública previa sea de 10 días hábiles y sin embargo él, ante la ausencia de norma expresa en la Constitución que fije un plazo para el inicio de la consulta pública a que alude el artículo 211, no considere que al menos por aplicación analógica, ese plazo mínimo debería ser aquel que el mismo le impuso al Poder Ejecutivo y los órganos de la Administración Pública.

Esto resulta más extraño si se tiene en cuenta que conforme al modelo constitucional de Estado democrático y de Derecho, constituye tanto un Principio general del Derecho como un derecho subjetivo, la participación en los asuntos públicos, lo que obliga a todos los órganos que ejercen el Poder Público a actuar con respeto y garantía a este principio-derecho.

Si ello no fuese suficiente, hay que recordar que es el propio Constituyente quien considera absolutamente nulos los actos jurídicos normativos dictados sin garantizar el derecho constitucional a la participación de las personas, con fundamento en lo dispuesto tanto en los artículos 62 y 211 de la Constitución, como 23.1.a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tiene rango constitucional en virtud de lo establecido en el artículo 23 de la Constitución, resultando inconstitucionales las leyes o las reformas de éstas que sean expedidas en violación de los mencionados artículos que integran el “bloque de la constitucionalidad”<sup>4</sup>.

Conforme a lo anterior, resulta absolutamente inconstitucional la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, por ser el producto de un procedimiento llevado por la Asamblea Nacional, en contravención de lo dispuesto tanto en el artículo 211 de la Constitución, -en lo concerniente a la omisión de la consulta a los otros órganos del Poder Público, como los municipios, personas jurídicas autónomas, destinatarios directos de la reforma legal y a los ciudadanos-, así como por desconocimiento del artículo 187.4 de la Constitución que le impone el deber de “*organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia*”, entre los que se encuentra legislar sobre los asuntos de su competencia, durante cuyo procedimiento se debió haber garantizado que tanto las autoridades municipales como los vecinos tuviesen el tiempo razonable para conocer la propuesta de reforma, asistir a la consulta y efectuar las consideraciones que estimasen pertinentes antes de la sanción de la Ley.

Según esto, la sanción de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y su promulgación se efectuaron en violación del derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos reconocido en los artículos 62 y 70 de la Constitución y a la participación de los demás órganos públicos en el procedimiento de consulta pública de los proyectos de formación y reforma de leyes, reconocido en el artículo 211 de la misma Constitución y que debía desarrollarse en un plazo razonable y conforme a lo dispuesto en el citado artículo 70 y en el artículo 187.4 de la Constitución, en razón de lo cual la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se encuentra viciada de inconstitucionalidad.

---

<sup>4</sup> Al igual que en otros países de Iberoamérica, en Venezuela se ha sostenido que el sistema universal de los Derechos Humanos constituyen parte del bloque de la constitucionalidad. Román José Duque Corredor, “Postulados y principios. El Sistema constitucional de los Derechos Humanos en la Constitución Venezolana”, *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo I, (Coord. V. R. Hernández-Mendible), Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 155-171.

En consecuencia, el Poder Legislativo Nacional al omitir el procedimiento constitucional de consulta pública dentro de un plazo razonable y previo a la sanción del proyecto de ley o de su reforma establecida en la Constitución y haber sancionado una reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal ha incurrido en desconocimiento de las disposiciones constitucionales que reconocen tanto el Principio general del Derecho como el derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos, viciando dicha reforma legal de total y absoluta invalidez constitucional<sup>5</sup>.

### III. LA VIOLACIÓN DE LA PRIMERA ENMIENDA CONSTITUCIONAL, POR SUPRIMIR LA REELECCIÓN DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La Constitución de la República a partir de 1999, vino a constitucionalizar las disposiciones contempladas en el régimen local, que se habían desarrollado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política expedidas bajo la vigencia de la Constitución derogada, entre cuyos aspectos se encontraba la elección y reelección popular, democrática y directa de las autoridades locales, es decir, los alcaldes y los concejales.

Ahora bien, en la actualidad se debe considerar que la elección de las autoridades municipales debe realizarse en el marco de los principios que informan el Estado democrático de Derecho contemplado en la Constitución, conforme al cual el gobierno y las entidades políticas que la componen, entre las cuales se encuentran los municipios que son gestionados por sus respectivas autoridades son y serán siempre democráticos, participativos, electivos, descentralizados, alternativos, responsables, pluralistas y de mandatos revocables, según lo disponen los artículos 2 y 6 de la Constitución.

Tal ejercicio democrático, participativo, responsable, pluralista, de elección y mandatos revocables, deben efectuarlos todos los ciudadanos en ejercicio de su derecho constitucional a participar libremente en los asuntos públicos directamente o por medios de los representantes que ellos hayan elegido, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución.

Es así como el derecho al sufragio impone que su ejercicio se garantice mediante elecciones populares, libres, universales, directas y secretas, debiendo garantizar la ley el principio de personalización del sufragio e igualmente los ciudadanos tienen derecho a postular candidatos por iniciativa propia o a través de los partidos políticos, a tenor de lo previsto en los artículos 63 y 67 de la Constitución. Como complemento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución, se establece que todos los cargos de elección popular son revocables, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 72 de la Constitución.

Ello así, al regular a las autoridades municipales, el artículo 174 de la Constitución disponía que:

“El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser alcalde o alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El alcalde o alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y **podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período**”.

<sup>5</sup> *Gaceta Oficial* N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

Con fundamento en esta disposición, al expedirse la primera Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>6</sup>, en su artículo 82 textualmente se señalaba:

“El período de las autoridades municipales electas es de cuatro años. La elección de las mismas será necesariamente separada de las que deban celebrarse para elegir los órganos del Poder Nacional; cuando pudiera plantearse la coincidencia, aquélla quedará diferida por un lapso no menor de seis meses ni mayor de un año, según la decisión que tome el órgano electoral nacional.

La elección de los representantes en las juntas parroquiales, podrá hacerse conjuntamente con las de alcalde o alcaldesa y concejales o concejalas o separada de éstas”.

Una vez planteada la polémica enmienda constitucional y el referendo consultivo del día 15 de febrero de 2009, donde el pueblo en ejercicio de su soberanía se expresó favorablemente por el establecimiento de que todos los cargos de elección popular pudieran ser objeto de reelección sin límite de oportunidades de postulación, se publicó en la *Gaceta Oficial la Constitución de la República* con su primera enmienda, que implicaba la modificación de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 del Texto Constitucional<sup>7</sup>.

Así las cosas, en lo concerniente al Poder Público Municipal, el artículo 174 de la Constitución, dispone:

“El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser alcalde o alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El alcalde o alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan y **podrán ser reelegidos o reelegidas**”.

Tal como se puede apreciar, la enmienda constitucional suprimió el límite de una sola oportunidad para la postulación a la reelección, dejando abierta la posibilidad de presentarse indefinidamente al mismo cargo de elección popular, que se está ejerciendo en virtud de la elección precedente.

En cumplimiento de la primera enmienda de la Constitución, el legislador reformó inmediatamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>8</sup>, cuyo artículo 82 en su encabezamiento dispuso:

“**El período de las autoridades municipales electas es de cuatro años y podrán ser reelegidos o reelegidas.** La elección de las mencionadas autoridades será preferentemente separada de las que deban celebrarse para elegir los órganos del Poder Nacional; salvo que el Consejo Nacional Electoral por acto motivado y mayoría de sus integrantes, decida realizarlas conjuntamente”.

Es por ello, que resulta asombroso que en la apresurada reforma legal cuya inconstitucionalidad se comenta, el legislador desconociendo la voluntad del Constituyente Originario que fue convocado a un referendo el día 15 de febrero de 2009, para modificar la Constitución y extender la reelección a más de un período, incurra en una omisión constitucional inadmisibles y regresiva, al reformar parcialmente la Ley Orgánica del Poder Público Muni-

<sup>6</sup> *Gaceta Oficial* N° 38.204, de 8 de junio de 2005, reformada según *Gaceta Oficial* N° 38.327, de 2 de diciembre de 2005 y posteriormente por la *Gaceta Oficial* N° 38.421, de 21 de abril de 2006.

<sup>7</sup> *Gaceta Oficial* N° 5.908, de 19 de febrero de 2009.

<sup>8</sup> *Gaceta Oficial* N° 39.163, de 22 de abril de 2009.

cipal, en los términos en que fue publicada en la *Gaceta Oficial*<sup>9</sup>, cuyo texto expresa lo siguiente:

**“El período de los alcaldes y alcaldesas, concejales y concejales electos o electas es de cuatro años.** La elección de las mismas será necesariamente separada de las que deben celebrarse para elegir los órganos del Poder Público Nacional”.

Como se puede apreciar de la simple lectura de la norma, la reforma no se limitó a suprimir toda mención a la reelección sin límite de veces para postularse, restableciendo la posibilidad de reelección por una sola vez como era constitucionalmente posible hasta el día 18 de febrero de 2009 –de haber hecho esto, se hubiese incurrido igualmente en desconocimiento de la primera enmienda de la Constitución-, sino que suprimió toda referencia a la posibilidad de reelección de las autoridades municipales.

La redacción únicamente habilita para postularse al cargo de alcalde o concejal y una vez electo, no contempla la posibilidad de volverse a postular para otro período inmediato, lo que hace pensar que la postulación y elección ha quedado reducida “legalmente” a un único período de cuatro años.

Es por ello que se concluye que el legislador ha contrariado directamente el artículo 174 de la Constitución, pues además de eliminar la posibilidad de una sola reelección –de origen preconstitucional, como ya se ha mencionado- que había existido desde que entró en vigencia la Constitución de 1999, ha suprimido la reelección sin límite de oportunidades de postulación, aprobada a través del referendo que dio lugar a la primera enmienda de la Constitución, publicada el día 19 de febrero de 2009 y que condujo a la reforma parcial y concreta del artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada el día 22 de abril de 2009.

Consecuencia de ello, es que la inconstitucional reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>10</sup>, ha limitado el período de gobierno de los alcaldes y concejales a una única elección para una gestión de cuatro años, en manifiesta contravención de la primera enmienda de la Constitución y en concreto del artículo 174 del Texto Constitucional.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo presente los antecedentes de violaciones sistemáticas de la Constitución de la República, mediante la expedición de leyes nacionales contrarias a ella y la ausencia efectiva de control de la constitucionalidad sobre tales leyes por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, surge la interrogante respecto a ¿qué va a suceder en el año 2012, cuando muchos de los actuales alcaldes y concejales aspiren a postularse para la reelección en las alcaldías y concejos municipales, en el período inmediato 2012-2016?

Al producirse tal solicitud de postulación ¿qué va a hacer el Consejo Nacional Electoral? Aplicará la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010 que contraviene expresamente la primera enmienda de la Constitución y rechazará las postulaciones de los aspirantes a la reelección para los cargos de alcaldes y concejales por no estar prevista en la Ley mencionada o admitirá las postulaciones con fundamento en lo dispuesto en el artículo 174 de la Norma Suprema y en la primera enmienda de la Constitución, cumpliendo así el mandato de actuar con estricto acatamiento a ella.

<sup>9</sup> *Gaceta Oficial* N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

<sup>10</sup> *Gaceta Oficial* N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

Lo anterior pone en evidencia que la Asamblea Nacional que sesionó durante el período constitucional 2005-2010 soltó un globo de ensayo, dirigido a suprimir el Poder Público Municipal, primero, de manera directa mediante la desaparición forzosa de los integrantes de las juntas parroquiales; y segundo, mediante la eliminación de la reelección de los alcaldes y concejales. No obstante, dado que no se ha producido reacción alguna –ni jurídica, ni política- de los afectados directos, ni de la sociedad en general a través de sus electores ante semejante violación a la Constitución, es de esperarse que el próximo movimiento del Poder Nacional esté dirigido a la sustitución final de estas autoridades municipales –alcaldes y concejales- que no han sabido actuar para defender la Constitución, por la inconstitucional organización comunal creada para funcionar transitoriamente de manera paralela con dichas autoridades, en las leyes inconstitucionalmente expedidas durante el período de sesiones extraordinarias del mes de diciembre de 2010<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Popular y el Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI”, en *Venezuela se decreta al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales*, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado), *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 9-182.