

ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS

PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

**EL REGIMEN
DE GOBIERNO MUNICIPAL
EN EL
DISTRITO FEDERAL
VENEZOLANO**



ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS

PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

**EL REGIMEN
DE GOBIERNO MUNICIPAL
EN EL
DISTRITO FEDERAL
VENEZOLANO**



PUBLICACIONES DE LA
GOBERNACION DEL DISTRITO FEDERAL
CARACAS, 1968

Al Profesor

ANTONIO MOLES CAUBET

“Resulta indudable que en el momento presente, ya bien adentrados en la segunda mitad del siglo XX, todas las concepciones del municipalismo tradicional, toda su doctrina sobre la naturaleza y contenido del Municipio, que alcanzaron plena vigencia en la pasada centuria y prolongaron su influencia hasta bastantes años después, han experimentado un profundo quebranto al contacto con las realidades de nuestro tiempo, en forma tal que se han desmoronado en bloque y precisa, en gran parte, arrinconarlas como inservibles”.

Fernando Albi, **La crisis del Municipalismo**.

Madrid, 1966, pág. 7.

presentación

una valiosa contribución científica del
"estudio de caracas"

El interesante trabajo titulado "El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal", realizado por el Dr. Allan-Randolph Brewer Carías, Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, forma parte de uno de los tomos del Volumen VIII del Estudio de Caracas. El Dr. Antonio Moles Caubet se ha responsabilizado de la preparación del tomo en cuestión, integrado por investigaciones y estudios originales llevados a efecto por calificados especialistas, profesores en su mayoría en la Facultad de Derecho del principal centro de estudios superiores de la nación.

La obra que presentamos de forma general por no ser diestros en el manejo del tema, se edita también de esta manera especial por decisión del Secretariado Ejecutivo del Estudio de Caracas, organismo consultado oportunamente por el autor. La misma es producto de esfuerzos y expresión de conocimientos del Dr. Allan-Randolph Brewer Carías, para cumplir compromisos contraídos al planificar a nivel científico, la búsqueda de la verdad en diferentes aspectos de la dinámica de la ciudad capital de Venezuela.

El tema es apasionante y se le enfoca generalmente desde ángulos de política militante, teniendo en cuenta más los intereses de agrupaciones partidistas o de individuos que los fundamentales de la pobla-

ción organizada como sociedad. Ahora se aborda con objetividad y conforme a una metodología de estudio. Las conclusiones que formula el autor pueden merecer objeciones y críticas elaboradas según técnicas adecuadas y en planos de seriedad. Los comentarios improvisados, sin fundamentación no pueden ni deben merecer la atención de los estudiosos.

Bajo el signo de la libertad de investigación y de estudio se ha realizado y se realiza el Estudio de Caracas. Bajo ese signo se construyó "El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal". Podemos declarar y así lo hacemos, que los lectores —especialistas o no— pueden divergir de las opiniones del Profesor Brewer Carías, o compartirlas, pero en todo caso han de reconocer y destacar que no tienen su origen en concepciones caprichosas del autor, sino en resultados del análisis de un fenómeno que afecta la vida social de Caracas.

Dr. Rodolfo Quintero

Coordinador General del Estudio
de Caracas

prólogo

El presente trabajo tiene por objeto fundamental plantear en sus justas dimensiones el "falso problema" constituido por las seculares disputas y rivalidades entre el Concejo Municipal y el Gobernador del Distrito Federal.

En efecto, desde la creación misma del Distrito Federal la conducción de los intereses generales de la ciudad de Caracas se ha caracterizado por una consecuente contraposición de intereses entre el Concejo Municipal y el Gobernador, sobre todo en las épocas, como la actual, en que los miembros del órgano deliberante han sido elegidos por votación popular. En los últimos treinta años, cuya importancia para el desarrollo del país en todos los órdenes no puede dudarse, esa disputa tradicional se ha acentuado —salvo por lo que respecta a la década 1948-1958—, por la distinta orientación política que ha predominado en dichos órganos. El Concejo Municipal, generalmente ha estado dominado por partidos políticos de oposición al Gobierno Nacional; y en cambio, el Gobernador del Distrito Federal, como órgano del Presidente de la República, ha respondido a la orientación política de gobierno nacional. Paradójicamente, la población de la ciudad de Caracas, sede del Poder Nacional, nunca ha tenido orientación oficialista, a pesar de ser —quizás— la que más beneficios obtiene del gobierno central. Sin embargo es posible que eso sea así por ser ella la que sufra más directamente los desaciertos del mismo.

Con mucha frecuencia se atribuye la causa de esas rivalidades entre los órganos municipales del Distrito Federal, a las deficiencias del ordenamiento jurídico municipal del Distrito. Sin embargo, y a pesar de las evidentes deficiencias de dicho ordenamiento, no es en él donde debe situarse el origen de las frecuentes pugnas entre el Concejo Municipal y el Gobernador. En efecto, el régimen de cualquier Distrito Federal, no permite otra alternativa que eliminar lo municipal en él o combinar en su régimen lo municipal con lo federal. En un Distrito Federal, por esencia, no puede entonces hablarse de autonomía municipal en el mismo sentido que se utiliza todavía esa expresión para caracterizar el régimen de las municipalidades ordinarias.

En Venezuela, desde la creación del sistema federal en 1864, no se siguió la orientación dominante de eliminar lo municipal del Distrito, como sucedió y sucede en el Distrito de Columbia. Al contrario, y para permitir la ingerencia de la población ciudadana en el gobierno de los intereses locales, desde esa época se combinó la salvaguarda del principio de ingerencia del Poder Federal en la conducción de los intereses de la ciudad donde tiene su sede, por razones de interés nacional, con el derecho de los habitantes de la misma de intervenir en la gestión de los intereses locales. En este sentido, el régimen del Distrito Federal venezolano se estructuró dentro de la misma orientación que se estructuró el antiguo Distrito Federal de Brasil en Río de Janeiro: la gestión del Distrito correspondió a un Gobernador, como autoridad ejecutiva y representante del Poder Nacional o Federal; y a un Concejo Municipal, como autoridad deliberante de índole local, cuyos miembros son designados por elección popular. Entre ambas autoridades se ha establecido en el ordenamiento jurídico municipal una clara delimitación de funciones, que lamentablemente no ha sido respetada y al contrario, ha sido frecuentemente violada.

En esta forma, el origen de la rivalidad secular entre el Concejo Municipal y el Gobernador del Distrito Federal, debe situarse en la tendencia de cada uno de dichos órganos de invadir competencias que corresponden legalmente al otro, por motivos de carácter político partidista, dejándose a un lado o pasando por sobre los intereses colectivos de la ciudad. En los últimos treinta años, la tendencia de invasión de competencias ha correspondido, lamentablemente, al Concejo Municipal hasta tal punto que buena parte de las Ordenanzas municipales vigentes son cuestionables, por ello, por vía de inconstitucionalidad.

En todo caso, y sin prejuzgar sobre las razones políticas que han podido provocar dicha tendencia, lo que sí resulta evidente es que estamos frente a un "falso problema" pues la ciudad de Caracas tiene imperativo reales de todo orden, que atendidos adecuadamente, no darían lugar a agotar los esfuerzos de la actuación política en revivir o fomentar rivalidades infecundas.

El "problema" en Caracas no es la rivalidad que el Concejo Municipal se empeña en establecer en el seno del gobierno municipal, sino los otros múltiples problemas de la gran ciudad, originados por su crecimiento desmesurado: vivienda, transporte, salubridad, asistencia social, educación, polución del aire, planificación urbanística, etc. Lamentablemente, la actividad pública de solución de estos problemas frecuentemente se ve entrabada por las rivalidades señaladas, dado el interés de algunos de los componentes de uno de los entes en provocado conflicto, de que el contrario no coseche las ventajas de una actividad de mejoramiento colectivo, sin percatarse de que los lesionados no son los partidos políticos, sino la colectividad de la capital. En esta forma, pocos problemas reales tienen completa solución, y generalmente los esfuerzos se agotan en impedir que el órgano ejecutivo municipal actúe.

Debe decirse sin embargo, que si bien han sido fundamentalmente razones de carácter político las que han motivado que el Concejo Municipal del Distrito Federal se atribuya frecuentemente competencias que corresponden al Gobernador del Distrito Federal, entrando la acción pública en el ámbito municipal, no pocas veces se ha justificado esa actitud en un pretendido municipalismo, que por clásico, es actualmente inservible. El municipalismo tradicional, ciertamente, desde hace muchos años, está en crisis en el mundo. Venezuela, con su evolución, no escapa a dicha crisis.

El desarrollo del país en los últimos treinta años desde el punto de vista social, demográfico y económico, o en otras palabras, la transformación del país nacional, se ha reflejado particularmente —y no podría ser de otro modo— en la ciudad de Caracas. La ciudad capital de los años treinta no es ni la sombra de la problemática y pujante ciudad de hoy en día, desbordada en cuanto a su crecimiento urbano. Sin embargo, los intereses locales se pretenden seguir gestionando con módulos y estructuras del siglo pasado, por lo que el país político referido al ámbito local y sus estructuras políticas no han seguido el ritmo de evolución de las realidades sociales y económicas. En este sentido la crisis de las instituciones locales, no es más que un reflejo de la crisis de las instituciones políticas nacionales. Entonces, si como ha dicho acertadamente Fernando Albi, todas las concepciones del municipalismo tradicional “han experimentado un profundo quebranto al contacto con las realidades de nuestro tiempo, en forma tal que se han desmoronado en bloque y precisa, en gran parte, arrinconarlas como inservibles”, es un contrasentido seguir invocando concepciones de ese municipalismo como base de la actuación política local.

En este sentido, la llamada “autonomía municipal”, —concepto rodeado de un profundo confucionismo—, en muchas oportunidades se ha esgrimido como ban-

dera para detener el progreso de las instituciones políticas locales, y para oponerse a la necesidad de que las grandes ciudades, las ciudades capitales y los Distritos Federales gocen de un régimen local especial y distinto del de los otros municipios del país, sin que los detractores de este régimen local especial se percaten del completo relativismo de dicha noción, variable en el espacio y en el tiempo; relativismo por supuesto más patente aún cuando se analizan los efectos de la llamada revolución urbana.

Ahora bien, en vista de lo anteriormente expuesto, es evidente la necesidad de regular expresamente en la Ley Orgánica del Poder Municipal que se dicte, la situación de las áreas metropolitanas en Venezuela, y en especial, la del área metropolitana de Caracas.

En cuanto a lo primero, es decir, en cuanto a las áreas metropolitanas en general, podrían regularse los Distritos Metropolitanos. Estos Distritos Metropolitanos tendrían el mismo carácter de entidades locales públicas formadas por la integración de varios municipios cuyas poblaciones se hayan extendido en forma tal, que lleguen a constituir una unidad geográfica, social y económica, pero con la peculiaridad de que la iniciativa de su constitución no debe quedar sólo en la voluntad de los municipios interesados, sino que debe corresponder además a los Estados Federados. En efecto, la Constitución atribuye a cada Estado "la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las Leyes Nacionales" (Art. 17, ordinal 2º). En virtud de ello una Ley Orgánica del Poder Municipal puede establecer que las Asambleas Legislativas estatales pueden acordar la reunión de varias municipalidades en un Distrito Metropolitano.

Por otra parte, y teniendo en cuenta otras disposiciones constitucionales, puede establecerse además, la iniciativa de agrupación de Municipios en Distritos Me-

tropolitanos, en el Poder Nacional, y concretamente en el Consejo de Ministros. En efecto, el Artículo 26 de la Constitución establece claramente que "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllos dicten los Estados". Uno de los principios constitucionales a desarrollar por la Ley Orgánica del Poder Municipal entonces, es el que prevé el Artículo 28: "los Municipios podrán ser agrupados en Distritos". Obsérvese bien que la Constitución no establece que los Municipios se podrán agrupar en Distritos, sino que "podrán ser agrupados en Distritos", de manera que la iniciativa de la agrupación puede corresponder a quien determine la Ley Nacional. En este sentido, la Ley Orgánica proyectada podría otorgar esa iniciativa al Consejo de Ministros, en caso de reconocida necesidad pública e interés nacional. Una orientación similar a la que proponemos se observa en el Proyecto de Ley Federal sobre Areas Metropolitanas del Brasil, preparado por el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo Brasileño.

En esta forma, la iniciativa de la constitución del Distrito Metropolitano no sólo debe ser estrictamente local y por ende voluntaria, sino que debe corresponder además al Poder Estatal y al Poder Nacional, en cuyo caso sería forzoso. Por otra parte, en ellos deberán existir también los dos niveles tradicionales: uno para aquellos asuntos de interés general de las comunidades que constituyan el Distrito Metropolitano y otro para cada una de éstas, los cuales tendrán a su cargo los asuntos específicos de las mismas, todo lo cual deberá establecerse claramente en el acto que las cree.

Pero además de las áreas metropolitanas en general, el área metropolitana de Caracas, exige un tratamiento específico por dos razones fundamentales. En

primer lugar, porque es la propia Constitución la que exige en su Artículo 11 una ley especial para “coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal”. En todo caso consideramos que el área metropolitana de Caracas requiere de un régimen especial, en cuanto a su carácter de área metropolitana, ya que no podría regularse por las normas sobre Distritos Metropolitanos antes referidos, pues las municipalidades que la integran no tienen un régimen uniforme.

Pero además del régimen especial que exige el área metropolitana de Caracas, por su carácter de área metropolitana, es necesario señalar también, que Caracas exige asimismo de un régimen especial, por el carácter de Capital de la República, y por tanto sede de los Poderes Nacionales de acuerdo con lo que establece también el Artículo 11 de la Constitución. En nuestro país, este régimen especial de capitalidad viene determinado por el carácter de Distrito Federal de una parte del área metropolitana, que requiere de una ley orgánica especial conforme al Artículo 12 de la Constitución.

Ahora bien, frente a esta segunda exigencia surge, en nuestro criterio, la necesidad de que la futura Ley Orgánica del Poder Municipal, contenga en sus Disposiciones Generales, una norma concreta que haga la salvedad de que la Municipalidad del Distrito Federal escapa de las regulaciones de dicha Ley y se encuentra normada por su ley orgánica respectiva.

A primera vista podría considerarse que una advertencia legal de esta naturaleza es innecesaria dada la existencia de la norma constitucional del Artículo 12. Sin embargo, para quienes conocen el mecanismo interno de los conflictos que han existido y existen entre el Gobernador del Distrito Federal y el Concejo Municipal del mismo, es evidente la necesidad de

dicha aclaratoria. En el presente trabajo entre otras fuentes de conflicto destacamos la tendencia cada vez más acentuada del Concejo Municipal del Distrito Federal, a considerarse a sí mismo como titular de todas las atribuciones del régimen especial que establece la Ley Orgánica del Distrito Federal; y ello en ausencia de un régimen legal uniforme para todo el Poder Municipal. Por ello, frente a la futura Ley Orgánica del Poder Municipal se destaca la necesidad de hacer la salvedad propuesta, para evitar que, indirectamente, ella sea, en parte, una fuente más de conflictos mayores en el régimen de gobierno del Distrito Federal, donde la "autonomía municipal" se ejerce no sólo por un Concejo Municipal, sino por el Gobernador del Distrito Federal. Esta proposición fue expresamente acogida por el Primer Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal celebrado en Caracas, en noviembre de 1967, en el cual la formulamos.

Ahora bien, el presente trabajo, destinado a ser publicado en el Volumen VIII de la monumental obra que realiza la Universidad Central de Venezuela, intitulada "Estudio de Caracas", lo hemos procurado realizar en la forma más objetiva posible y con todo el rigor y neutralismo técnico y científico que exige nuestra disciplina y que hemos acentuado por los factores políticos que en este caso están envueltos. Es el fruto de una constante preocupación que nos invadió desde principios del año 1965, cuando como asesor jurídico del Gobernador del Distrito Federal y en general de la Municipalidad de Caracas, comenzamos a estudiar diversos problemas jurídicos y locales de la ciudad capital. Desde el primer momento nos preocupó particularmente la búsqueda del origen de los constantes conflictos que habían surgido y que todavía surgen entre el Concejo Municipal y la Gobernación de Caracas.

Ahora bien, hecho el planteamiento de esos conflictos en la forma como queda desarrollado en este trabajo, para la nueva generación —esa que a la vuel-

ta de muy pocos años tendrá en sus manos las riendas de la conducción del Estado en todos sus niveles—, el problema del gobierno del Distrito Federal en cuanto a las relaciones del Concejo Municipal y el Gobernador del Distrito Federal, no es más que un “falso problema”. Los reales problemas, insistimos, son otros; y sólo ellos deberán ser encarados definitivamente por nuestra generación.

Caracas, enero de 1968.

Allan-Randolph Brewer Carías.

primera parte

introducción

1. Tal como se ha precisado por la Constitución, en Venezuela, "los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" y como tales, "son personas jurídicas"¹. En esta forma, el Municipio, como proyección local del Estado, cuenta fundamentalmente con una base territorial que se transforma de mero soporte físico en zona de jurisdicción definidora del ejercicio de su autoridad y competencia. Esa base territorial, o más ampliamente la división político-territorial de los Municipios, corresponde determinarla al Estado federado respectivo del cual formen parte.² Ahora bien, operando sobre esa base territorial, unida a otra configurada por la población municipal, la Constitución prevé la organización jurídica del Municipio siempre como democrática, debiendo responder además "a la naturaleza propia del gobierno local".³ En base

1. El artículo 25 de la Constitución establece: "Los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la Ley".

2. *Ibid.* Artículo 17, ordinal 2º de la Constitución.

3. *Ibid.* Artículo 27 de la Constitución.

a esa organización y con la personalidad de que ha sido dotado, el Municipio puede actuar en la realidad jurídica, con arreglo a determinados medios económicos⁴ y métodos financieros,⁵ necesarios unos y otros a la subsistencia de toda sociedad y sin los cuales no sería posible llevar a cabo los servicios que acreditan, teleológicamente, su razón de ser;⁶ es decir, aquellos que constituyen las llamadas materias propias de la vida local, "tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".⁷

2. Ahora bien, para el cabal cumplimiento de sus fines, los Municipios han sido reconocidos por la Constitución como la unidad política primaria y *autónoma* dentro de la organización nacional,⁸ comprendiendo la *autonomía* del Municipio: "1º la elección de sus autoridades; 2º la libre gestión en las materias de su competencia; y 3º la creación, recaudación e inversión de sus ingresos":⁹ a lo cual habría que agregar siguien-

4. El artículo 31 de la Constitución establece "Los municipios tendrán los siguientes ingresos: 1º El producto de sus ejidos y bienes propios; 2º Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; 3º Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; 4º Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas; 5º Las subvenciones estatales, nacionales y los donativos; y 6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley".

5. *Ibid.* Por ejemplo el artículo 33 de la Constitución.

6. Cfr. J. I. Bermejo y Giróns, *Introducción al Régimen de Carta*, en *Problemática de la Ciencia del Derecho* (Estudios en homenaje al Profesor José Ma. Pi y Suñer), Barcelona, 1962, pág. 136.

7. *Ibid.* Artículo 30 de la Constitución.

8. *Ibid.* Artículo 25 de la Constitución.

9. *Ibid.* Artículo 29 de la Constitución.

do la orientación constitucional, que también está comprendida dentro del concepto de autonomía, la irrecursibilidad de los actos del Municipio ante cualquiera otra autoridad administrativa estatal o nacional, y su impugnación sólo por ante los órganos jurisdiccionales competentes.¹⁰

Ante todo debe quedar claramente establecido que al interpretarse el alcance de esta autonomía tal como lo ha señalado la Corte, no puede admitirse "la aplicación de criterios impregnados del concepto tradicional o histórico de autonomía municipal que pudiéramos haber heredado de España; porque al implantarse desde nuestra emancipación política, el régimen constitucional, las Municipalidades, como partes integrantes que son de los Estados Federales que han venido suscribiendo las Bases de la Unión, renunciaron implícitamente a aquel concepto colonial de la autonomía de los Municipios,¹¹ y adoptaron de manera expresa el que surge de la Constitución, esto es, *una autonomía que no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo Constitucional*. O lo que es lo mismo, no se trata de un gobierno libre dentro del Estado, sino de un Poder regulado por el Constituyente, y por el Legislativo ordinario".¹² En esta

10. Vid. Art. 29, 206 y 215, ordinal 1º de la Constitución.

11. Sobre ello Vid. Carlos Tinoco Rodil, *La Autonomía Municipal en la Colonia (Trés)*, Caracas, 1936, 18 págs.; Martín Pérez Matos, *Cabildos coloniales* (Tesis), Caracas, 1932, 55 págs.; Joaquín Cabaldón Méndez, *Introducción al estudio de las Instituciones Políticas de España durante la Colonia*, Caracas, 1918, págs. 5 a 24.

12. Vid. Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Política-Administrativa de 2 de diciembre de 1937, en *Memoria de 1938*, pág. 359, (Subrayados nuestros).

forma “aunque desde el punto de vista sociológico puede afirmarse que la autonomía municipal es emanación del pueblo, anterior a los preceptos constitucionales de cualquier país, es lo cierto que en el derecho positivo venezolano, *se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución*, porque es ésta, la que distribuye el Poder Público, entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal¹³ y les señala sus respectivos límites, valiéndose de la definición de atribuciones y facultades.¹⁴ Por tanto, esta autonomía Municipal, *restringida por la Ley Fundamental de la República* a precisas y limitadas atribuciones, no puede ser absoluta, sino muy relativa, en el sentido de que aún en el uso de las competencias y atribuciones que le han sido otorgadas, debe guardarse muy bien el Concejo de no rivalizar con el Poder Federal, *no debiendo sus actos tener trascendencia nacional, sino local*”.¹⁵

Por otra parte, ha precisado además la Corte, que “es verdad que autónomo es el cuerpo que se rige por la ley que él mismo se ha dado; pero precisamente por ello, la autonomía municipal en Venezuela *no es genuina autonomía*, porque aquí tampoco las municipalidades se hacen su Ley. Esta la da el Poder Legislativo Nacional (en las leyes orgánicas nacionales que se dicten para desarrollar los principios constitucionales y) ¹⁶ en

13. *Vid.* Artículo 17, ordinal 7, artículo 39 y artículo 136 de la Constitución.

14. *Vid.* Artículos 117, 118 y 119 de la Constitución.

15. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 2 de diciembre de 1937 en *Memoria* de 1938, pág. 359. (Subrayados nuestros).

16. *Vid.* Artículo 26 de la Constitución.

la llamada Ley Orgánica del Distrito Federal,¹⁷ y el Poder Legislativo de los Estados;¹⁸ y ambos Poderes a su vez, para dictar sus respectivas Leyes Orgánicas, tienen que someterse a las restricciones que para tal autonomía municipal establece la Constitución¹⁹. . . . Resulta, pues, que nuestra autonomía está doblemente subordinada a otros Poderes, en cuanto a la Ley porque ella se rige”.²⁰

3. Aun cuando el concepto de autonomía en Derecho Administrativo haya dado lugar a diversas e innumerables acepciones,²¹ y no siendo éste el lugar para acometer su análisis, debemos señalar que en su sentido más generalizado, por autonomía debe entenderse “la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo”²² o en otras palabras, “la facultad de algunos entes públicos para formar su propio ordenamiento jurídico”.²³ Se trata en definitiva y ante todo de autonormación. Esta autonomía aplicada a los Municipios en el sistema venezolano, tal como lo ha preci-

17. *Vid.* Artículo 12 de la Constitución.

18. *Vid.* Artículo 17, ordinales 2º y 3º, y artículo 26 de la Constitución.

19. *Vid.* Artículo 26 de la Constitución.

20. *Vid.* Sentencia de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 2 de diciembre de 1937 en *Memoria de 1938*, págs. 359 y 360. *Vid.* Nota 156.

21. *Cfr.* por todos, Antonio Moles Caubet, *Los límites de la Autonomía Municipal en Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, Caracas, 1963, págs. 12 y 13; M. S. Giannini, *Autonomía: Saggio sui concetti di autonomia*, en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, pág. 851 y sig. Fernando Albi, *La Crisis del Municipalismo*, Madrid 1966, págs. 191 y sig.

22. *Vid.* Ernst Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1938, pág. 611.

23. *Vid.* J. A. García-Trevijano Fos, *Principios Jurídicos de Organización Administrativa*, Madrid 1957, pag. 235.

sado la Corte en la Sentencia citada anteriormente, no es absoluta pues corresponde a los Estados "la organización de sus Municipios"²¹ debiendo éstos regirse "por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados".²⁵ Sin embargo, queda claro que la autonomía municipal comprende "la libre gestión de las materias de su competencia"²⁶ es decir, "de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal";²⁷ y siempre que no invada competencias estatales²⁸ o nacionales.²⁹ En esas materias, las Municipalidades pueden dictar su propio ordenamiento jurídico-positivo mediante Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones.³⁰

Además de la autonomía normativa, el concepto de autonomía referido al ámbito municipal implica también la autonomía política (elección de sus autorida-

21. *Ibid.* Artículo 17, ordinal 2 de la Constitución.

25. *Ibid.* Artículo 26 de la Constitución; Cfr. A. Greca, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Santa Fe, Tomo II, pág. 51; R. Barbot, *Autonomía Municipal*, Montevideo, 1925, pág. 31.

26. *Ibid.* Art. 29, ordinal 2º de la Constitución.

27. *Ibid.* Artículo 30 de la Constitución.

28. *Ibid.* Artículo 17 de la Constitución.

29. *Ibid.* Artículo 136 de la Constitución.

30. Sobre estos actos *vid.* por ejemplo sentencia de 2 de febrero de 1961 en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 31, enero-marzo 1961, págs. 35 y 36.

des)³¹ y la autonomía fiscal, económica y administrativa (libre *gestión* en las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos),³² todo dentro de los límites constitucionales y legales ya señalados.

Como corolario de todas esas autonomías, es necesario señalar que en su ejercicio no pueden tener dependencia del Poder Central³³ es decir, no puede haber interferencia de otro Poder del Estado salvo del Poder Judicial y de allí que la Constitución establezca que “los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes”.³⁴

4. Ahora bien, en líneas generales, el régimen municipal que la Constitución prevé, es un régimen unitario, en cuanto a las declaraciones de tipo general como la autonomía y la organización democrática que responda a la naturaleza propia del gobierno local.³⁵ Sin embargo, en cuanto al funcionamiento de los Municipios, con la previsión constitucional de que “la ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo

31. *Ibid.* Artículo 29, ordinal 1º; Cfr. A. Greca, *op. cit.* Tomo II, quien afirma que “la autonomía no se concibe con el injerto de funcionarios extraños”, pág. 59.

32. *Ibid.* Artículo 29, ordinales 2º y 3º y artículos 31, 33 y 34 de la Constitución.

33. Cfr. S. E. de la Garza. *El Municipio*, México 1917, pág. 82.

34. *Ibid.* Artículos 29, 206 y 215, ordinal 4 de la Constitución.

35. *Ibid.* Artículos 27 y 30 de la Constitución.

económico, situación geográfica y otros factores de importancia”,³⁶ se ha eliminado la antigua uniformidad. Con esta declaración, la Constitución tal como lo aclara su Exposición de Motivos puso “fin a la uniformidad a que se ha querido someter la vida municipal al establecerse reglas idénticas para entidades cuya estructura real y cuya importancia presentan notables diferencias”.³⁷ De ahí la antigua distinción entre Municipios rurales y urbanos³⁸ pues es obvio que un Municipio rural no puede regirse por módulos iguales a los de la ciudad.³⁹ Por esto no se establece imperativamente, como era tradicional en nuestras Constituciones anteriores, que los Estados se dividen en Distritos y los Distritos en Municipios,⁴⁰ sino que los Municipios “podrán ser agrupados en Distritos” y se prevé que los Municipios puedan formar mancomunidades voluntarias para determinados fines de su competencia,⁴¹ aun cuando una ley nacional puede, en el área metropolitana de Caracas, crear una mancomunidad forzosa.⁴²

5. La Constitución vigente, en esta forma, ha recogido una tendencia general que se observa en el De-

36. *Ibid.* Artículo 27 de la Constitución.

37. *Ibid.* Exposición de Motivos en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, pág. 378. Cfr. V. Vinelli, C. Weiss, A. Borrajo y otros, *El Régimen Municipal en la Constitución*, Buenos Aires, 1959, pág. 15.

38. *Ibid.* Ceilo Martín Retortillo, *El Municipio Rural*, Barcelona 1950, pág. 1; Cfr. Jesús González Pérez, *El Régimen especial de Madrid y Barcelona*, en *Revista de Administración Pública*, N° 24, Madrid 1957, pág. 326.

39. *Ibid.* J. I. Bermejo y Girones, *Introducción al Régimen de Carta*, *loc. cit.*, pág. 136.

40. *Ibid.* Artículo 3 de la Constitución de 1953; y artículo 2 de la Constitución de 1947.

41. *Ibid.* Artículo 28 de la Constitución.

42. *Ibid.* Artículo 11 de la Constitución.

recho Comparado, al permitir el establecimiento de regímenes especiales para las grandes ciudades,⁴³ fenómeno que se ha producido particularmente en las capitales.

En efecto, ha señalado acertadamente Jordana de Pozas, que toda nación requiere un lugar que todos sepan, un lugar público y conocido donde residan los órganos supremos del país.⁴⁴ Eso es la capital, que constituye así el símbolo y la consecuencia de la unificación de las naciones, y por tanto, del surgimiento del Estado. En esta forma, en el siglo XIX, siglo del uniformismo cuyo patrón es el napoleónico, surge paradójicamente la teoría de la capitalidad.⁴⁵ En efecto, “en esos momentos en que todo el continente europeo copia el modelo uniformista francés, se da la paradoja de que surge el régimen especial para las capitales”,⁴⁶ y en Europa se va adoptando, en Londres, París, Berlín, Roma, Moscú, Lisboa, Viena, San Petersburgo, etc. Y en América lo adoptan Washington, Buenos Aires, La Habana, Bogotá, México, Caracas, San Juan de Puerto Rico y Río de Janeiro.

43. Vid. José Gascón y Marín, Organización Municipal de Grandes Ciudades, en *Problemática de la Ciencia del Derecho* (Estudios en homenaje al Profesor José Ma. Pi y Suñer), Barcelona 1962, págs. 15 y sig. particularmente pág. 20; Jesús González Pérez, El Régimen especial de Madrid y Barcelona, *loc. cit.*, pág. 327; en general vid. W. A. Robson, *Great cities of the world*, Londres, 1954, que contiene varios trabajos sobre el régimen especial de algunas grandes ciudades.

44. Vid. Luis Jordana de Pozas, Madrid, Capital del Estado, *Estudios de Administración Local y General*, Madrid, 1961, pág. 636; Jordana de Pozas, Madrid, Capital Política y sede de la Administración Central en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Nº 137, Madrid 1964, pág. 641 y sig.

45. Cfr. L. Jordana de Pozas, Madrid, Capital del Estado, *loc. cit.*, pág. 637.

46. Vid. L. Jordana de Pozas, Madrid, Capital del Estado, *loc. cit.*, pág. 637.

Es decir, con gran generalidad, las ciudades capitales de Estado adquieren una organización especial y distinta a la de los demás grandes municipios. No sólo en los estados unitarios sino particularmente en los estados federales. En todo caso, en la determinación del lugar de la capital, lo que rarísimas veces se hace racionalmente pues en general ha sido objeto de un proceso muchas veces instintivo e histórico,⁴⁷ juegan muchos criterios; y entre ellos, fundamentalmente los de índole político.

En efecto, en Francia, patrón del uniformismo, Thiers, Presidente de la República, después de la *Commune*, en el año 1870, ponía como condición que en París no hubiera alcalde, porque la experiencia demostraba que un alcalde en París era un rival peligroso para el Presidente de la República, y en esta forma, la base fundamental del régimen especial de las capitales es la neutralización política de las mismas, es decir, procurar que el enorme conjunto de medios y el enorme poderío que representa el mando efectivo de una gran ciudad, en la que se halla la sede del Gobierno, no esté en manos que puedan ser peligrosas; “y que no se dé el caso de que un gobierno monárquico y conservador tenga en su capital un Ayuntamiento republicano y de tendencia de izquierda”.⁴⁸ Pues bien,

47. Así Alberdi señalaba “Las capitales son la obra de las cosas, no se decretan. Se decretan únicamente cuando no existen, como Washington; pero deben su existencia real a la acción espontánea de los hechos, existen a pesar de los Congresos”, cit. por Ernesto Wolff, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 1945, pág. 109.

48. Vid. L. Jordana de Pozas, Madrid, Capital del Estado, *loc. cit.*, pág. 636. Cfr. Jesús González Pérez, El Régimen especial de Madrid y Barcelona, *loc. cit.* pág. 323 y 324.

para evitar esto es que países tan intensamente democráticos, adoptan un sistema *antidemocrático*: neutralizar políticamente la capital. “No hacen de ella una ciudad regida democráticamente, ni con autonomía, ni con órganos ejecutivos ágiles y poderosos, sino que hacen de ella un distrito, un mero distrito dependiente del Presidente de la República, y regido, o bien por él o por un administrador que él nombra”.⁴⁹ La tesis es, en apariencia, paradójica: se autocratiza —se dice—, el sistema de gobierno de las capitales de los Estados democráticos para defender precisamente el sistema democrático de gobierno.⁵⁰

De ahí el criterio de los tratadistas hispanoamericanos de que en los Distritos Federales no existe Municipio ni puede hablarse de lo municipal propiamente dicho,⁵¹ y de que la palabra “Distrito” significa demarcación administrativa, es decir, algo que puede crearlo a su placer el gobernante, el poder público; y que viene a ser lo contrario del Municipio, que es la sociedad local comprendida dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad.⁵² Ahora bien, aun cuando estas

49. Vid. L. Jordana de Pozas, Madrid, Capital del Estado, *loc. cit.*, pág. 638.

50. Vid. Adriano Carmona Romay, Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la Capital de la República, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, N° 11, 1964, pág. 27; Cfr. Sabino Álvarez-Gendín y Blanco, El nuevo Régimen Municipal de Barcelona, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 112, Madrid 1960, pag. 491 y sig.

51. Cfr. C. Zavalía, *Tratado de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1942, págs. 226 y 227.

52. Vid. F. Carrera Iatúrix, *El régimen de las grandes ciudades, con especial referencia a La Habana*, La Habana, 1930, pag. 27, cit. por F. Albi, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, 1955, pág. 319.

apreciaciones resulten algo exagerado,⁵³ si logran destacar el contraste ofrecido por los Municipios de las capitalidades cuyo régimen es y debe ser excepcional, y quizás sea necesario señalar, como cuestión de principio, que en las capitales de estados unitarios o federales, aun cuando no sea totalmente aceptable la sustracción total del gobierno de la ciudad de sus habitantes, sí resulta justificado y necesario una mayor participación o control de parte del gobierno del Estado.⁵⁴ Un sistema mixto como el del Distrito Federal venezolano y la ciudad de Caracas, correctamente aplicado, podría ser una recomendable solución.

6. Caracas, en efecto, ha sido tradicionalmente la capital de Venezuela desde que el Gobernador Juan de Pimentel traslada la capital desde Coro a Caracas en 1577. En efecto, creada la Capitanía General de Venezuela, en 1731, compuesta del centro y parte del Occidente del País, Caracas continuó siendo la capital hasta que en 1811 el Congreso de ese año fijó a Valencia por capital provisional constituyéndose allí el gobierno el 3 de abril de 1812, y trasladándose posteriormente a La Victoria en 27 de abril de 1812. Meses más tarde, el 30 de julio del mismo año, al triunfar los realistas vuelve la capital a Caracas. El 8 de mayo de 1817 el Congreso de Cariaco designó la ciudad de La Asunción en la Isla de Margarita, por capital provisional de Venezuela, siendo trasladada posteriormente a Angostura (hoy Ciudad Bolívar) por el Libertador,

53. Cfr. A. Moles Caubet, *Los límites de la Autonomía Municipal*, loc. cit., pág. 25.

54. Cfr. Efrén Córdoba, *Curso de Gobierno Municipal*, Puerto Rico, 1961, pág. 123.

también como capital provisional en noviembre del mismo año. En 1819, el Congreso de Angostura designó al Rosario de Cúcuta por capital provisional de Colombia el 17 de diciembre y se instala en enero de 1821. En ese mismo año, el primer Congreso constituyente de Colombia designó a Bogotá por capital. Ahora bien, con motivo de la separación de Venezuela de la unidad de Colombia, se estableció de hecho la capital en Caracas a principios de enero de 1830, siendo trasladada a Valencia en ese mismo mes por el General José Antonio Páez, Jefe Civil y Militar de Venezuela, y declarado por el Constituyente de Venezuela en octubre de 1830. Posteriormente, por Decreto del Congreso de 25 de mayo de 1831, es erigida nuevamente Caracas en Capital de la República. Desde esa fecha, y salvo en el segundo semestre del año 1858 que se traslada a Valencia la capital, Caracas va a permanecer hasta nuestros días como capital de la República y asiento de los Poderes Nacionales.⁵⁵

Ahora bien, el carácter de la ciudad de Caracas como capital y sede de los Poderes Públicos se va a regularizar con la erección a partir de 1864 del Distrito Federal en su territorio. De ahí que antes de analizar el régimen de gobierno vigente en este Distrito, veremos sin embargo algunos aspectos de la Federación y la evolución histórica del mismo, en lo que se refiere al gobierno municipal.

55. Cfr. los datos históricos en M. Landaeza Rosales, *Gobiernos de Venezuela desde 1810 hasta 1905*, Caracas, 1905, págs. 111 y 112; Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, Caracas 1944, págs. 45, 309, 309, 328, 319, 356.

segunda parte

la federación en venezuela y la evolución del
gobierno en el distrito federal

1. LA FEDERACION Y SUS CONSECUENCIAS

7. El origen de la implantación de la Federación en Venezuela hay que buscarlo en la evidentemente superada polémica centralismo-federación, teniendo en cuenta que el centralismo era una consigna de la ciudad y en cierto modo, también, una imagen de la oligarquía, por lo cual sólo la bandera federal podía en 1860 congregar las diversas fuerzas sociales que actuaron en esa época.⁵⁶ De ahí que se hayan calificado de cínicas⁵⁷ e inexactas⁵⁸ las palabras de Antonio Leocadio Guzmán, pronunciadas, en 1867: "No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga

56. En este sentido se ha señalado que a los efectos de la revolución federal se hicieron sinónimos el vocablo "federal" con el de "libertad", por lo que aquél adquirió tanta popularidad en las masas, pues venía a significar guerra contra todo lo que parecía privilegiado y oligárquico. Vid. R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco, El Autócrata Civilizador*, Caracas, 1941, Tomo I, págs. 130, 133; Cfr. E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, cit., Tomo I, pág. 52.

57. Vid. Ramón Escovar Salom, *Orden Político e Historia en Venezuela*, Caracas, 1966, pág. 63; E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, cit., Tomo I, pág. 57.

58. Vid. R. Escovar Salom, *Orden Político e Historia en Venezuela*, cit., pág. 63.

amor a la Federación cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esta idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea, porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo”.⁵⁹

Esa reacción contra el centralismo como causa inmediata de la Revolución Federal se evidencia de los mismos textos políticos iniciales. En el llamado *Manifiesto* inicial de la Federación, configurado por la *Proclama del Coronel Tirso Salaverría* el 21 de febrero de 1859, se señalaba lo siguiente: “Otra vez la centralización del poder contra el querer de los pueblos paladinamente manifestado; otra vez el dejar sometida la suerte del país a la voluntad de un hombre y su partido; otra vez el abrir anchuroso campo para perpetuarse en el poder público, uno con algunos, con ultraje de los principios preconizados en esta misma Carta Central. Por fin los abusos consecuentes a tan funesto orden de cosas; por fin las escandalosas infidelidades del Jefe provisional del Estado, tantas veces falaz y perjuro cuantas bajo la religión del juramento ha protestado desprendimiento, abnegación y patriotismo; por fin las injusticias y arbitrariedades de sus agentes en las provincias, siempre garantizados con la impunidad, han rebosado la copa de nuestra indignación y roto los diques del sufrimiento para realizar

59. *Vid.* en E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, cit., Tomo I, pág. 57.

un pensamiento ídolo de nuestro corazón, y que la prudencia nos había obligado hasta ahora a mantener en el terreno de la opinión. Este pensamiento mágico, regenerador; ese símbolo de fe política de todos los venezolanos; ese refugio salvador, único que el cielo nos depara en la desechada tormenta que las pasiones azuzadas por los desmanes de un poder arbitrario han descargado sobre nosotros, es la reorganización de Venezuela en República eminentemente Federal..... No temais. La Federación es el gobierno de todos. La Federación es el gobierno de los libres, y Venezuela obtendrá el lauro de la Federación”.⁶⁰ Por su parte, en la *Proclama de Ezequiel Zamora y José R. González*, de 25 de febrero de 1859 se señalaba que “La Federación encierra en el seno de su poder el remedio de todos los males de la patria. No; no es que los remedia; es que los hará imposibles. Con Federación atenderá cada Estado a todas sus necesidades y utilizará todos sus recursos, mientras que juntos constituirán por el vínculo del gobierno general el gran bien, el bien fecundo y glorioso de la unidad nacional. El orden público dejará de ser un pretexto de tiranía, porque será la primera de las atribuciones de cada gobierno particular. Tendrán los pueblos magistrados de su exclusiva elección”.⁶¹ En definitiva, tal como se evidencia del *Pronunciamiento de Barinas por la Federación*, del mismo año 1859, “siendo la única causa del mal el gobierno central, debemos sustituirlo con el gobierno

60. *Vid. en Documentos que hicieron Historia*, Publicación de la Presidencia de la República, Tomo I, Caracas, 1962, págs. 518 y 519.

61. *Vid. en Documentos que hicieron Historia, cit.*, Tomo I, pág. 521.

democrático federal que pone en manos del pueblo la dirección y manejo de sus propios intereses, garantizado por una Constitución que sea el espíritu, el sentimiento y el querer de la soberanía popular y asegure para nosotros y nuestros descendientes la libertad, la igualdad y la fraternidad como dogmas de la República democrática federal".⁶²

Ahora bien, como resultado del triunfo de la Revolución Federal, la Asamblea Nacional Constituyente de la Federación instalada solemnemente en Caracas el 24 de diciembre de 1863, sancionó el 28 de marzo de 1864 la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, puesta en vigor el 22 de abril de 1864, en la cual "Las provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela".⁶³

8. Surgió así la Federación en Venezuela, en parte por necesidades políticas reales que marcaron el fin del régimen oligárquico, y en parte por espíritu imitativo del régimen de los Estados Unidos de América.⁶⁴ Ciertamente no surgió como resultado de una

62. Vid. en *Documentos que hicieron Historia, cit.*, Tomo I, pág. 523.

63. Artículo 19 de la Constitución de 1864, en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.* pág. 368.

64. Cfr. Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1957, pág. 215; E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, cit.*, Tomo I, pág. 58.

vinculación jurídico-política de Estados o Provincias hasta entonces independientes, como fue el caso, por ejemplo de los Estados Unidos de América y Suiza, sino más bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado que hasta entonces había sido unitario y centralista, tal como sucedió también en la Unión Soviética y México. Por eso se ha dicho que la Constitución de 1864 representa no sólo una etapa de reconstitución de la República en su sistema constitucional, sino también un reajuste en cuanto a la estructuración de su poder civil.⁶⁵ En todo caso, del análisis de dicha Constitución se evidencia que el federalismo en ella consagrado fue más amplio que el existente para la época, en la Constitución de los Estados Unidos de América.⁶⁶ Con esta Constitución, dice Ruggieri, “no se hubiera podido gobernar al país, ni siquiera en días de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción, y no se la obedeció, ni en la forma, ni en el fondo, en los diez años que estuvo vigente”.⁶⁷ Con acierto entonces se ha llamado al federalismo en Venezuela una mentira constitucional⁶⁸ y por ello ha dicho Pedro J. Araujo, que “en Venezuela no podía implantarse el sistema federal, ni ha podido producir sus frutos, porque el establecimiento en su origen fue hijo de la fuerza, tuvo por causa únicamente el triun-

65. Cfr. Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 55.

66. Cfr. Pablo Ruggieri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Caracas, 1919, pág. 62.

67. *Ibid.* P. Ruggieri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela, cit.*, Tomo I, pág. 62.

68. Cfr. E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, cit.*, Tomo I, pág. 60.

fo de un ejército sobre otro ejército hermano... y la fuerza podrá aceptarse como un hecho, pero jamás como un derecho".⁶⁹ Fue por ello que Antonio Guzmán Blanco, en 1865, en plena Cámara sostenía "que la Federación no había sido, ni él la había tenido nunca como otra cosa, sino como un pretexto para hacer la oposición al partido constitucional".⁷⁰

En todo caso, en la evolución posterior se demostró que aunque de derecho, federativo, de hecho, el sistema era completamente centralista. Así en 1911 Araujo señalaba con acierto que "Nuestra República presenta el extraordinario caso de tener dos formas de gobierno á la vez, particularísima dualidad que nos hace gozar de los beneficios de formas tan opuestas en sus principios, en sus doctrinas y manejo, como son la federal y la centralista, y éstas en contubernio no bien definido, son precisamente las que poseemos. Federación, en la teoría. En los hechos, centralismo. La primera puede apreciarse por el hábito convencional de darle tal nombre, así como en el mandato de la Constitución que pauta: "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable". Impone también la ley fundamental á los Estados la obligación de organizarse bajo esta misma forma... La segunda, ó sea el Centralismo, en la práctica es la que se nos revela más claramente, pues ésta penetra pro-

69. Vid. Pedro J. Araujo, *Implantamiento del Sistema Federal y su desarrollo en Venezuela*, Mérida 1911, págs. 5, 6 y 7.

70. Vid. en Pedro J. Araujo, *Implantamiento del Sistema Federal y su desarrollo en Venezuela*, cit., pág. 9.

fundamente en los distintos poderes y sus ramificaciones; es costumbre inveterada entre nosotros que el Poder Ejecutivo Nacional, sin tener en cuenta que esas atribuciones pertenecen á otros poderes, conceda honores, recompensas, y empezando por el mínimo hasta el encumbrado y honorífico nombramiento, todo refluye de él como una inmensa oleada que abarca desde el abrupto y yermo páramo hasta el confín lejano de nuestras potentes selvas. Si, no hay un solo detalle en el funcionamiento gubernativo en donde no se encuentre la mano omnipotente de ese Poder".⁷¹ La autonomía de los Estados Federados, entonces, no ha dejado de ser un mito ⁷² ya que como dijo Luis López Méndez, "En la Federación Venezolana las cuestiones nacionales absorben toda la atención pública, mientras que los Estados vegetan en una vida oscura, sin iniciativa, juguetes de sus propias disensiones ó instrumentos dóciles del poder general, que es quien los alimenta política y económicamente".⁷³ "No son los Estados los que delegan parte de sus poderes en el gobierno central, sino que el gobierno central usurpa todo el poder y usa las pseudo asambleas de los Estados como instrumento de sus intereses, encaminados más a la consolidación de la unidad nacional y a la desnaturalización del régimen que a cualquier otro propó-

71. Vid. Pedro J. Araujo, *Implantamiento del Sistema Federal y su desarrollo en Venezuela*, cit., págs. 11 y 12.

72. Cfr. Luis Sagorazu, *La Constitución de 1901 y la Reforma*, Caracas, 1904, pág. 13.

73. Vid. en Miguel A. Márquez Rivero, *Relaciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales*, Caracas, 1904, pág. 37.

sito que implique la fragmentación del país en entidades que no corresponden a sus fines".⁷⁴

9. El debilitamiento paulatino de la Federación entonces, ha sido un hecho evidente en nuestra evolución constitucional y aun cuando la Constitución actual reconozca a las Asambleas Legislativas de los Estados la intervención en la reforma de la Constitución y la posibilidad de que dicten los Estatutos de los Estados⁷⁵ lo que distingue nuestro sistema del Estado Unitario descentralizado,⁷⁶ la Federación en ella contemplada, está afortunadamente, muy lejos de ser la originaria. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Constitución elaborada por la Comisión designada al efecto, expresa lo siguiente en torno a la declaración consagrada en el artículo 2º de la misma:⁷⁷ "La Comisión se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la forma federal del Estado Venezolano. La vieja polémica de centralistas y federalistas pudo empezar a revivirse en nuestras primeras reuniones, que habrían tomado un curso de discusiones infecundas, como lo ha sido en gran parte esta polémica a lo largo de nuestra historia. Los trabajos se dirigieron hacia el encuentro de una fórmula capaz

74. Vid. E. Wulf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, cit., Tomo I, pág. 59.

75. Artículos 20 y 245 de la Constitución.

76. Vid. M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., págs. 243 y 244.

77. Artículo 2º "La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución".

de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado”.

“Quienes pensaron en la eliminación de la forma federal creyeron que era preferible reemplazar la estructura de la federación por un sistema de descentralización administrativa o de autonomías progresivas que funcionarían más de acuerdo con la realidad venezolana; quienes se pronunciaron por el mantenimiento de la forma federal del Estado arguyeron entre otros los motivos de orden histórico que hicieron arraigar el movimiento federalista en el sentimiento nacional”.

“La comisión comenzó por reconocer que el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente arraigado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte, se estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República”.

“Pensó también la Comisión que la semántica en la vida política y jurídica no tiene un contenido inmutable. Los vocablos se entienden, no sólo por su significado literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias dentro de las cuales se han realizado los valores que representan. La palabra “democracia” en Francia es inseparable del establecimiento del régimen republicano y de la abolición de la monarquía; la palabra “democracia” en Inglaterra se armoniza con la

subsistencia de la monarquía británica. Los vocablos tienen su acepción propia, que es la que le atribuyen los hechos históricos”.

“Federación” en unas partes, significó la integración de unidades dispersas para formar un todo armónico; “Federación” en los países de América Latina significó a veces la disgregación de una unidad en comunidades locales. Pero “Federación” en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan. Por ello se adoptó la definición con que se abre el primer título: “La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos establecidos por esta Constitución”. Es decir, que es una Federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana”.⁷⁸

10. En todo caso la Federación en Venezuela ha implicado desde su inicio hasta la actualidad, la implementación de un lugar neutral en relación con los Estados Federados, donde tuvieran su sede los Poderes Federales. De ahí el surgimiento del Distrito Federal, como territorio federal,⁷⁹ cuya constitución provocó las iniciales reacciones de parte de los gobernantes del Estado Caracas en cuyo territorio se erigió provisionalmente el Distrito, quienes aludiendo a la Asamblea Nacional, dijeron: “Ella no ha podido, sin transgredir

78. *Vid.* en la Exposición de Motivos de la Constitución, en *Revista de la Facultad de Derecha*, N° 21, Caracas, 19, pág. 375.

79. *Vid.* Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, México 1952, pág. 411.

sus atribuciones, disponer a su antojo de los destinos de un Estado, que como los otros de la República, es libre, soberano e independiente, y sólo está ligado a los demás bajo los mismos derechos y deberes. Ella no ha podido, sin el consentimiento del Estado Caracas, arrebatarle de mano poderosa parte de su territorio y someter a los ciudadanos que habitan en él a un régimen excepcional y que acaso no aceptarían sino a la fuerza. La Asamblea, al acordar ese Distrito Federal, ha usurpado los derechos del pueblo de Caracas; ha herido de muerte la soberanía de los Estados, ha violado el pacto de la Revolución Federal".⁹⁰

Ahora bien, antes de analizar el régimen actual del gobierno municipal del Distrito Federal y todas sus consecuencias, es imprescindible realizar una hojeada de la evolución histórica de dicho régimen en el Distrito, pues sin ella difícilmente tienen explicación algunas anomalías y algunos aciertos del régimen vigente.

II. LA EVOLUCION HISTORICA DEL REGIMEN DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

1. PRIMERA ETAPA: 1864 - 1893

11. La Constitución de 22 de abril de 1864, consagra entre las Bases de la Unión Federal de los Esta-

90. Vid. la exposición de los Generales José Rafael Pacheco y Luciano Mendoza, miembros del Gobierno Provisorio del Estado Caracas, en 1864, en Anibal Hill Peña, Itinerario Histórico del Distrito Federal publicado en el libro "Historia de la creación del Distrito Federal", Publicaciones de la Secretaría General de la Comisión del Cuatricentenario de Caracas, N.º 5, Caracas, 1965, pág. 31.

dos, el compromiso de éstos de “ceder a la Nación el terreno que necesite para el Distrito Federal”⁸¹ siendo competencia de la Legislatura Nacional “erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad capital de la Unión”.⁸² Por supuesto, esta disposición en la mente del mismo Constituyente estaba destinada a no cumplirse al agregar la norma que “EL DISTRITO será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura Nacional”. En efecto, Caracas había sido de hecho y de derecho la capital de la República, y este carácter no podía ni pudo cambiarse por decisión política alguna. De ahí que el Distrito Federal, provisionalmente, se organizara en zona ya poblada. En efecto, aún antes de que se promulgara la Constitución de 1864, en 29 de febrero del mismo año, la Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, “persuadida de la urgente necesidad de fijar el radio de acción del gobierno general” resolvió provisionalmente erigir en Distrito Federal “el territorio comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía y La Guaira”, cuya organización, también provisionalmente, la decretaría el Poder Ejecutivo.⁸³ En cumplimiento de este acuerdo de la Asamblea Constituyente, el “Gran Ciudadano Mariscal Presidente de los Estados Unidos de Venezuela”, Juan C. Falcón,

81. Artículo 13, ordinal 3º.

82. Artículo 43, ordinal 2º.

83. *Vid. en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, Caracas, 1913, pág. 61.

dictó el Decreto de 8 de marzo de 1864 que organiza el Distrito Federal en su régimen Político y Administrativo, en el cual se precisó que para el régimen administrativo del mismo, los Poderes Públicos se dividían “en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁸⁴ El Poder Legislativo se ejerció entonces para todo el Distrito “por una Legislatura en las materias de interés general” integrada por Diputados “elegidos por votación universal, directa y secreta”⁸⁵ y que tenía competencia para legislar sobre todas las materias que no pertenecieran al Poder Nacional.⁸⁶ Por su parte, el Poder Ejecutivo se ejerció en todo el Distrito “por un gobernador que era del libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo General”, de quien era asimismo “su inmediato agente”.⁸⁷ Queda claro entonces que aún antes de que entrara en vigor la Constitución de 1864, fue intención de los artífices de la Federación el erigir un Distrito Federal donde tuvieran su sede los órganos del Poder Federal, pero con la particularidad de tener un régimen político que no lo hacía depender absolutamente de éste, sino que tenía una Legislatura con competencia para legislar sobre materias de interés general que no estuvieren reservados al Poder Nacional, salvo lo relativo a la Legislación Civil y Pe-

84. *Vid.* Artículo 3º del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 60.

85. *Vid.* Artículos 8 y 9 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 60.

86. *Vid.* Artículo 12, ordinal 1º del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 61.

87. *Vid.* Artículos 20 y 21 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 62.

nal que se regía por las leyes nacionales.⁸⁸ En cuanto al Poder Ejecutivo, el gobernador sí tenía una estrecha vinculación con el Poder Ejecutivo General, pues no sólo era agente inmediato de éste, sino que tenía el deber de “cumplir estricta e inmediatamente las órdenes” que el Poder Ejecutivo General le comunicara.⁸⁹

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1864, el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en 6 de junio de 1865 dictó un Decreto en el cual se exigía al Ejecutivo Nacional la presentación de un informe sobre cuál era “el lugar más a propósito para erigir el Distrito Federal, consultando las condiciones de salubridad y facilidad de comunicación” acompañándolo de un croquis del área que debía “ocupar el Distrito, el plano de la ciudad capital y los presupuestos de los edificios y demás construcciones” que fueren necesarios.⁹⁰ El Congreso autorizó asimismo, en esa oportunidad al Ejecutivo Nacional para organizar el para ese momento “Distrito Provisional”.⁹¹

En ejercicio de esta autorización y de la que ya había acordado la Asamblea Constituyente el 29 de febrero de 1864, el Ejecutivo Nacional por Decreto de

88. Vid. Artículos 4 y 8 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit. pág. 60.

89. Vid. Artículos 21 y 23, ordinal 1º del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit. pág. 62.

90. Vid. Artículos 1 y 2 de la Ley de 6 de junio de 1865 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 59.

91. Vid. Artículo 3 de la Ley de 6 de junio de 1865 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 59.

31 de octubre de 1867 organizó nuevamente al Distrito Federal en su régimen Político y Administrativo. En esta organización, el gobernador, de libre nombramiento del Ejecutivo Nacional, siguió siendo su “agente inmediato” y como tal subordinado al Ministro del Interior y Justicia;⁹² por su parte, fue eliminada la Legislatura distrital, y sustituida por tres concejos departamentales compuestos por diputados elegidos provisionalmente por el Ministro de lo Interior, y con competencia deliberante en cada uno de los tres departamentos que componían al Distrito, en algunos casos restringida a la obtención de una previa aprobación de dicho Ministro.⁹³ En esta forma, el Distrito quedó aún más ligado a los Poderes Nacionales, con un poder legislativo exiguo y con un poder ejecutivo en manos del gobernador como agente inmediato del Poder Ejecutivo Nacional. Esto era confirmado por Decretos de 17 de junio de 1872 en los cuales se precisó que el Presidente de la República era quien administraba el Distrito Federal “inmediata y directamente por medio de un Gobernador de su libre elección”.⁹⁴ En uno de los Decretos de esa fecha se reorganizó nuevamente el Distrito, sustituyéndose los concejos departamentales por un Concejo Municipal compuesto por tantos miembros como parroquias tuviera el Distrito, con la par-

92. *Vid.* Artículo 4 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 52.

93. *Vid.* Artículos 2, 21 y 24 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., págs. 52 y 56.

94. *Vid.* Artículos 4 y 5 de los Decretos, de la misma fecha, en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 46 y 52.

ticularidad de que era presidido por el Gobernador del Distrito.⁹⁵ Dicho Concejo tenía facultades limitadas hasta el punto de que, por ejemplo, debía proponer al Presidente de la República “por el órgano del gobernador”, las ordenanzas municipales o de impuestos y contribuciones que fueran a formar el tesoro del Distrito.⁹⁶

La Constitución de 27 de mayo de 1874 no introdujo ningún cambio en relación a las normas referentes al Distrito Federal que consagró la Constitución de 1861, por lo que continuó bajo el régimen de carácter provisional. Ello se desprende también del Decreto de 5 de julio de 1877 que estableció la división del Distrito en dos Departamentos y de los Decretos Orgánicos del Distrito Federal de 27 de mayo de 1879, de 1 de octubre de 1880 y de 20 de noviembre del mismo año.⁹⁷

Por su parte, la Constitución de 27 de abril de 1881 a pesar de continuar atribuyendo a la Legislatura Nacional la facultad de erigir el Distrito Federal, establece como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela “organizar el Distrito Federal y funcionar en él como primera autoridad civil y política establecida por esta Constitución”,⁹⁸ lo que se con-

95. *Vid.* Artículo 4 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 36.

96. *Vid.* Artículo 17, ordinal 4 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 49.

97. *Vid.*, en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.* págs. 29, 34, 40 y 45.

98. *Vid.* Artículo 65, ordinal 7 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, *cit.*, pág. 320.

sagra asimismo en la Constitución de 16 de abril de 1891,⁹⁹ y será todavía mejor precisado en las Constituciones posteriores.

2. SEGUNDA ETAPA: 1893 - 1936

12. La segunda etapa de la evolución institucional del régimen de gobierno en el Distrito Federal, tiene su inicio con la Constitución de 21 de junio de 1893.

En efecto, en primer lugar, en ésta ya no se deja la erección provisional del Distrito Federal al Ejecutivo Nacional sino que se declara: "Los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política; y se obligan: a ceder a la Nación, para el Distrito Federal, un terreno despoblado que no exceda de cien kilómetros cuadrados, en el cual se edificará la ciudad capital de la Unión. *Por ahora dicho Distrito será la ciudad de Caracas, con sus parroquias foráneas El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, Macarao y Macuto*".¹⁰⁰ Por otra parte, no sólo correspondía al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela la erección del Distrito, sino su organización,¹⁰¹

99. *Vid.* Artículo 65, ordinal 7 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, cit., pág. 443.

100. *Vid.* Artículo 13, ordinal 6 de la Constitución de 1893 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, cit., pág. 455.

101. *Vid.* Artículo 44, ordinal 19 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, cit., pág. 463.

siendo sólo competencia del Presidente de la Unión “administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como primera autoridad civil y política”.¹⁰²

De conformidad con esta última orientación, y en uso de facultades conferidas por la Asamblea Constituyente en Decreto de 21 de junio de 1893, de igual fecha que la promulgación de la Constitución de ese año, el Ejecutivo Nacional dictó el 6 de julio de ese mismo año 1893, un Estatuto Provisorio del Distrito Federal, en el cual se dividió el “régimen gubernativo” del mismo en: “1º Civil y Político; 2º Administrativo y Económico”.¹⁰³ La primera autoridad civil y política del Distrito de acuerdo a ese Estatuto era el Presidente de la República, quien la ejercía por órgano de un Gobernador del mismo Distrito, que “era su agente inmediato en todo lo relativo a este régimen y de su libre elección y remoción”.¹⁰⁴ En cuanto al régimen administrativo y económico, dicho Estatuto reconoce que “*El Municipio del Distrito Federal es la Entidad resultante de la unión de todas las parroquias que lo componen. El es autónomo en todo lo relativo a su régimen administrativo y económico; y en consecuencia, ejerce la soberanía, por delegación del pueblo, y por órgano de los funcionarios, autoridades, y corporaciones que establezcan sus leyes*”; entre otras co-

102. Vid. Artículo 76, ordinal 7 en Ulises Piñón Rivas, *Indice Constitucional de Venezuela*, cit., pág. 468.

103. Vid. Artículo 2 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 24.

104. Vid. Artículo 3 del Decreto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 21.

sas, “en todo lo relativo a la organización municipal, régimen interior, salubridad, beneficencia, ornato, abasto, y consumo de las poblaciones que lo componen”.¹⁰⁵ Completa el Estatuto su normativa fundamental relativa al régimen de gobierno del Distrito señalando que “todo lo relativo al régimen administrativo y económico del Distrito Federal estará a cargo de un Concejo Municipal”, compuesto por concejales nombrados por las parroquias que lo forman, “por elección popular, en votación directa y secreta”.¹⁰⁶ Este Concejo Municipal tenía una serie de atribuciones, entre ellas, mezcladas, funciones deliberantes y funciones netamente administrativas: “Dictar las leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la soberanía que ejerce el Municipio en todos los ramos” que le corresponden; “celebrar contratos de interés municipal”, “crear y dotar los empleos municipales y nombrar y remover los empleados que deban servirlos”.¹⁰⁷ Todos los actos del Concejo Municipal sin embargo, necesitaban para ser válidos, del “cúmplase” del Gobernador del Distrito, quien, como la autoridad ejecutiva del Municipio, era su inmediato agente en todo lo tocante al régimen administrativo y económico.¹⁰⁸

105. Vid. Artículo 20 del Estatuto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 27.

106. Vid. Artículos 21 y 22 del Estatuto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 27.

107. Vid. Artículo 28, ordinales 3, 5 y 6 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., págs. 27 y 28.

108. Vid. Artículo 29 del Estatuto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., pág. 28.

Se inicia entonces con este Estatuto, la dicotomía que se mantiene hasta la ley de 1927, entre régimen civil y político y régimen administrativo y económico del Distrito correspondiendo el primero al Gobernador y el segundo al Concejo Municipal, y que tantas confusiones va a ocasionar en la interpretación de la ley de 1936. Sin embargo, y esto es lo más grave, erige al Concejo Municipal, no sólo en cuerpo deliberante y legislativo de orden local, sino en cuerpo con funciones administrativas paralelas a las de la autoridad ejecutiva, lo que cuatro meses después va a ser en parte rectificado por el Estatuto Provisorio del Distrito Federal de 24 de noviembre de 1893.

En efecto, este Estatuto si bien mantiene los lineamientos generales del régimen del anterior, aclara que el Concejo Municipal “estará... presidido por el Gobernador del Distrito, y en su defecto, por el Prefecto que él designe”, y entre las funciones del mismo prevé las siguientes: “celebrar contratos de interés municipal; y aprobar o negar los que celebre el gobierno” y “crear y dotar los empleos municipales, y presentar al gobierno ternas para que de ellos elija los empleados que deban servirlos”.¹⁰⁹ Estas disposiciones se repiten en la primera Ley Orgánica del Distrito Federal de 29 de mayo de 1894, donde se mantiene la dicotomía, pero con la tendencia a reducir las funciones del Concejo a las propias de un cuerpo deliberante y legislativo de orden local.

109. Vid. Artículos 20 y 27, ordinales 4 y 5 del Estatuto en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, cit., págs. 22 y 23.

13. A partir de la Constitución de 29 de marzo de 1901, el Constituyente renuncia definitivamente a la ilusoria idea que había dominado con mayor o menor intensidad en las Constituciones posteriores a 1864, de erigir el Distrito Federal en una zona des poblada distinta del Valle de Caracas, y al contrario, estableció como una de las bases de la Unión a la cual se obligaron los Estados Federados, de "ceder a la Nación para el Distrito Federal la ciudad de Caracas, que será la capital de la Unión, y las Parroquias El Recreo, El Valle, La Vega, Antimano, Macarao, La Guaira, Maiquetía y Macuto".¹¹⁰

La Constitución de 1904 perfeccionó definitivamente esta norma al consagrar que "El Distrito Federal, que será Organizado por ley especial, se compondrá de los Departamentos Libertador, Vargas, Guacaipuro y Sucre, y de la Isla de Margarita".¹¹¹ Se trata entonces de la incorporación por primera vez al texto constitucional de la expresión territorial del Distrito.¹¹²

Pero la importancia de la Constitución de 1901, en la evolución institucional del régimen de gobierno del Distrito Federal, es la consagración que en ella se hizo de la autonomía del Municipio del Distrito. En efecto, el artículo 54 de la misma consagró entre las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos

110. *Vid.* Artículo 6, ordinal 7 de la Constitución de 1901 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 482.

111. *Vid.* Artículo 5 de la Constitución de 1904 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 512.

112. *Cfr.* Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 102, N° 2. La Isla de Margarita se eliminó como territorio del Distrito en la Constitución de 1909.

de Venezuela, la siguiente: "Dictar la ley constitutiva del Distrito y Territorios Federales y sus respectivas leyes electorales", con la aclaratoria de que el Distrito "tendrá un Concejo Municipal, autónomo en lo referente a su administración".

En realidad debe aclararse que si bien la Constitución hablaba de autonomía del Concejo Municipal, ello se refería más bien al Municipio como entidad territorial. Así se lo consagró en las Leyes Orgánicas del Distrito Federal de 2 de mayo de 1901, 11 de mayo de 1904, 21 de agosto de 1909 y 20 de noviembre de 1909, 25 de julio de 1910¹¹³ y se rectificó en la Constitución de 1904 como se indicará más adelante.

Por otra parte, la propia Constitución de 1901 continuaba estableciendo como atribución privativa del Presidente de la República "ejercer, según la ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción, que refrendará sus actos".¹¹⁴

Se continuaba consagrando entonces la dicotomía entre las funciones administrativas que correspondían a un Concejo Municipal, y las funciones civiles y políticas que las ejercía un Gobernador como órgano del Presidente de la República. Por ello, la propia Constitución exigió que la ley que regulara el régimen del Distrito debía determinar la manera de que las atri-

113. *Vid. en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VII, *cit.*, pág. 12 y Tomo VI, págs. 951, 958 y 965.

114. *Vid. Artículo 79, ordinal 4 de la Constitución de 1901 en Ulises Picón Rivas, Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 496.

buciones del Municipio no entrabaren “la libertad de acción política de que deben disponer el Ejecutivo y demás altos Poderes Federales en él residentes”.¹¹⁵

En la Constitución de 1904 se regularon las consecuencias del régimen autonómico de la sede de los Poderes Nacionales así: “En el Distrito Federal la ley consagrará la autonomía del Municipio en lo económico y administrativo, y determinará cómo haya de ejercer sus atribuciones de conformidad con los preceptos de esta Constitución, de modo que no se entrase la libertad de acción política de los altos Poderes Federales que en aquél residen”. Sin embargo se estableció expresamente que “en los casos de guerra su primera autoridad civil y política asumirá la administración de los ramos mencionados”.¹¹⁶ Esto conllevaba alguna contradicción con la norma del artículo 75, ordinal 4º de la misma Constitución que establecía como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela “administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política”. Iguales disposiciones consagraba la Constitución de 1909.

14. A partir del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, y hasta 1936 se eliminó del texto constitucional la consagración de la autonomía del Municipio del Distrito Federal. En efecto, en los textos cons-

115. *Ibid.* Artículo 54, ordinal 1º de la Constitución de 1901 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, cit., pág. 492.

116. *Ibid.* Artículo 52, ordinal 3 de la Constitución de 1904 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, cit., pág. 522.

titucionales de este período sólo se consagró como atribución del Presidente de la República con ligeras variaciones “*administrar el Distrito Federal según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política*”.¹¹⁷ Se aclaró sin embargo en dichos textos, casi invariablemente que la ley que regulara el régimen del Distrito Federal debía determinar cómo debía ejercer sus atribuciones el Municipio de modo que no entorpeciera “la libertad de acción política de los altos Poderes Federales” que en él residían.¹¹⁸

Por su parte, los textos legales reguladores del “régimen gubernativo” del Distrito, a partir del Decreto Orgánico Provisorio de 15 de agosto de 1914 dictado por el Presidente Provisional de los Estados Unidos de Venezuela por autorización otorgada en el Estatuto Constitucional Provisorio del mismo año,¹¹⁹ hasta la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927, continuaron dividiendo el mismo en “civil

117. *Id.* Artículo 34, ordinal 34 del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914; artículo 79, ordinal 1 de la Constitución de 1914; artículo 79, ordinal 1 de la Constitución de 1922; artículo 109, ordinal 4 de la Constitución de 1925; artículo 100, ordinal 49 de la Constitución de 1928; artículo 100, ordinal 4 de la Constitución de 1929; artículo 100, ordinal 6 de la Constitución de 1931, en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, págs. 577, 603, 614, 680, 715, 750 y 785, respectivamente.

118. *Id.* Artículo 58, ordinal 19 de la Constitución de 1911; artículo 58, ordinal 19 de la Constitución de 1922; artículo 6 de la Constitución de 1925; artículo 6 de la Constitución de 1928; artículo 6 de la Constitución de 1929; artículo 6 de la Constitución de 1931, en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 576, 600, 610, 660, 695, 730 y 765, respectivamente.

119. *Id.* Artículo 28 del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela, cit.*, pág. 576.

y político y administrativo y económico”.¹²⁰ En esta forma, el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela era la Primera Autoridad Civil y Política por medio de un Gobernador de su libre elección, quien era su órgano legal “en todo lo relativo a la Administración de éste y su inmediato agente en lo civil y político”.¹²¹ El Municipio del Distrito en cambio, continuaba siendo una entidad autónoma “que para su régimen administrativo y económico ejerce su autonomía mediante un Concejo electo por voto popular directo y secreto, y por órgano de los funcionarios y autoridades que establezcan las leyes”.¹²²

Ahora bien, aun cuando se continuaba consagrando la dicotomía entre el régimen civil y político que correspondía al Gobernador, y el régimen económico y administrativo que correspondía al Concejo Municipal, la orientación general que se deduce del análisis de las Leyes Orgánicas de 1915 y 1927, era la de reducir la actividad del Concejo a la de cuerpo meramente deliberante y de control de la actividad ejecutiva, sin atribuciones de administración activa. Así, en

120. Vid. Artículo 4 del Decreto Orgánico Provisorio del Distrito Federal de 15 de agosto de 1914, artículo 4 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 30 de junio de 1915, artículo 6 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VI, *cit.*, págs. 919, 927 y 931.

121. Vid. Artículo 5 del Decreto Orgánico Provisorio del Distrito Federal de 15 de agosto de 1914 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VI, *cit.*, pág. 931.

122. Vid. Artículo 27 del Estatuto Orgánico Provisorio del Distrito Federal de 15 de agosto de 1914, artículo 4 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 30 de junio de 1915 y artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VI, *cit.*, págs. 923, 931 y 938.

relación a la administración del Municipio por ejemplo, el Concejo tenía facultad sólo para “dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el Gobernador” o “crear escuelas primarias de uno u otro sexo y reglamentarlas de acuerdo con la ley Nacional de Instrucción Pública”;¹²³ y en cuanto a los funcionarios municipales sólo tenía competencia para “presentar al Gobernador ternas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales”.¹²⁴ Por el contrario, al Gobernador le correspondía como autoridad ejecutiva, ejercer la función administrativa municipal, tal como se evidencia por ejemplo de la lectura de los 27 ordinales del artículo 9 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1927, que fijaba las atribuciones del Gobernador.¹²⁵

3. TERCERA ETAPA: 1936...

15. La Constitución de 20 de julio de 1936, bajo cuya vigencia se dictó la actual Ley Orgánica del Distrito Federal, consagró en su artículo 6º los lineamientos generales del régimen legal actual, en la forma siguiente:

“El Distrito Federal será organizado por ley especial y se compondrá de los Departamentos Liberta-

123. Vid. Ordinales 4 y 5 del artículo 35 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VI, cit., pág. 924.

124. Vid. Artículo 35, ordinal 6 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VI, cit., pág. 924.

125. Vid. en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo VI, cit., págs. 910 a 921.

dor y Vargas. El primero lo forman la ciudad de Caracas, junto con sus Parroquias Foráneas: El Recreo, El Valle, La Vega, Antimano y Macarao. Y el segundo lo forman las Parroquias La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá y Caruao”.

“Deberá quedar a salvo en la Ley especial la acción política del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada”.

“La Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico”.¹²⁶

En la Constitución se consagraba además como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela: “Ejercer según la ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción”, siendo éste además, el órgano legal del Presidente “en lo relativo a la administración del Distrito”.¹²⁷ Disposiciones similares se consagraron en la Constitución de 1945.

Por su parte, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 14 de octubre de 1936 reformada parcialmente en su artículo 62 por ley de 17 de julio de 1937, con-

126. En relación a las demás Municipalidades de la República la misma Constitución de 1936 estableció: “Los Estados se dividirán en Distritos cuyas Municipalidades gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta Constitución se pautan” (artículo 111).

127. Artículo 100, ordinal 6 y artículo 105 de la Constitución de 1936.

sagró definitivamente la tendencia que se vislumbraba en el régimen anterior, de atribuir la función administrativa del Municipio a la autoridad Ejecutiva, el Gobernador del Distrito, y de dejar en manos del Concejo funciones meramente deliberantes y de control del ejercicio de la función administrativa. En efecto, aun cuando continúa dividiendo el "régimen gubernativo" del Distrito en "Civil y Político; y Administrativo y Económico",¹²⁸ al Gobernador le corresponde ejercer, como órgano del Presidente, una serie de atribuciones "en lo Civil y Político"¹²⁹ y se le atribuye además, el carácter de "Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico" con la asignación de una serie de deberes y facultades.¹³⁰ Como se verá más adelante, los artículos 13 y 14 de la ley regulan en detalle la función administrativa del Distrito atribuida exclusivamente al Gobernador como autoridad Ejecutiva. El Concejo Municipal en cambio, si se analizan las atribuciones que consagra el artículo 41 de la ley, es la primera autoridad deliberante o legislativa local del Municipio.¹³¹ Con la Ley de 1936 se vuelve entonces al sistema original del Decreto de 8 de marzo de 1864, que distinguía claramente, en el régimen del

128. Artículo 7.

129. Artículo 13.

130. Artículo 14.

131. No compartimos el criterio de E. Wolf según el cual "lo que en los Estados es de la competencia de la Asamblea Legislativa..., en el Distrito Federal es de competencia del Congreso Nacional", pues precisamente, la autonomía consagrada para la Municipalidad del Distrito Federal, le permite a ésta dictar su propio ordenamiento en todo lo que no esté reservado expresamente al Congreso Nacional. Vid. E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, cit., pág. 111. Vid. Nus. 22 y sig.; y 25 y sig.

Distrito, entre un Poder legislativo que ejercía una Legislatura, y un Poder Ejecutivo atribuido a un Gobernador. La compatibilidad de la autonomía del Municipio con las funciones de las dos autoridades, Concejo Municipal y Gobernador, la precisa la propia ley vigente en su artículo 28: “El Municipio que forma el Distrito Federal, *ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad Ejecutiva*”.

La Constitución de 1947 consagra en líneas generales, el mismo régimen para el Distrito Federal que determinaba la Constitución de 1936. Eliminó sin embargo de su articulado, la mención esencial a todo Distrito Federal, de que el régimen de éste debía ser de tal naturaleza de modo que no se viera entrabada la acción del Poder Federal que en él tiene su sede, limitándose a señalar que en la ley especial que organizara el Distrito debía dejarse “a salvo la autonomía del Poder Municipal en lo que respecta a su régimen económico y administrativo”.¹³²

Al contrario, la Constitución de 1953 sí consagraba la posibilidad de que la ley estableciera “un régimen especial” para el régimen municipal del Distrito, aun cuando en general establecía para el mismo, el régimen común de todas las Municipalidades de la República.¹³³

132. Artículo 5.

133. Artículo 18.

La Constitución vigente, en esta materia, se limita a establecer que “el Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal”,¹³⁴ aun cuando se precisa que “la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional”.¹³⁵ Actualmente continúa siendo competencia del Poder Nacional “la organización y régimen del Distrito Federal” y del Presidente de la República “nombrar y remover los gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales”.¹³⁶

III. APRECIACION GENERAL

16. Del análisis que se ha hecho anteriormente de los lineamientos generales que marca la evolución histórica del régimen del Distrito Federal, podemos sacar algunas apreciaciones generales que serán de gran utilidad para el análisis posterior.

En primer lugar, se evidencia de toda esa evolución que ha sido siempre criterio del Constituyente y del legislador, el compaginar el régimen autonómico del ente local con el régimen propio de un Distrito Federal como sede de los Poderes Nacionales y con las exigencias propias de una ciudad capital, sin llegar

134. Artículo 12.

135. Artículo 11.

136. Artículos 136, ordinal 6 y 190, ordinal 17.

a convertir el Distrito en una mera dependencia administrativa del Poder Central, como ha sido deseado por la Corte al expresar lo siguiente: "De desear habría sido, realmente, que, siguiendo las modernas tendencias de la evolución del régimen municipal, nuestra Constitución hubiese abierto siquiera un poco la puerta a las exigencias de índole política y social que vienen transformando las ciudades modernas, y que hacen imposible considerar hoy a las Municipalidades como entes puramente administrativos".¹³⁷

Al contrario, el Constituyente respecto del Distrito Federal ha mantenido una posición intermedia, sin aniquilar el régimen local como sucede por ejemplo en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos. En este sentido, dicho sistema se aproxima más al que existía en el Distrito de Río de Janeiro.¹³⁸ De ahí que siempre se haya previsto en el Distrito la existencia de una legislatura o Concejo Municipal de elección popular, coexistiendo con una autoridad ejecutiva como agente del Ejecutivo Nacional; y tal como lo precisa la ley vigente, a través de ambos el Municipio ejerce su autonomía, siendo la existencia del Gobernador del Distrito Federal de la esencia misma de todo Distrito de esa índole.

En relación a este aspecto, F. Albi precisa muy acertadamente lo siguiente, al comentar el régimen de

137. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 2 de febrero de 1937 en *Memoria de 1938*, Tomo I, pág. 363.

138. Vid. el análisis de los regímenes de los diversos Distritos Federales que muestra el Derecho Comparado en la Parte IV de este Trabajo, Nos. 38 y sig.

Caracas y el antiguo de Río de Janeiro: "En uno y otro lugar, encontramos un organismo municipal con cuerpo electivo deliberante, con la única salvedad de que el órgano ejecutivo lo designa el Presidente de la República. En Río de Janeiro el citado organismo es el normal en todo el territorio de la República, mientras que en Caracas funciona un sistema presidencialista, frente al francés del resto de la nación. Pero no es esto sólo; tanto en Caracas como en Río de Janeiro la Ley Orgánica declara expresamente el principio de la autonomía municipal, que constituye el contrapunto del sistema norteamericano del Distrito Federal".¹³⁹

Por otra parte, esas dos autoridades, Gobernador y Concejo Municipal, han dado origen, dado el sistema federal, a la división entre un Poder Legislativo Municipal en manos del Concejo y un Poder Ejecutivo Municipal en manos del Gobernador. Así, la ley vigente sigue la orientación del Decreto de 1864, y elimina la confusión de atribuciones que existió entre ambos organismos a finales del siglo pasado.¹⁴⁰

Siendo ésta la situación actual, corresponde ahora analizar el Régimen actual de Gobierno del Distrito Federal con todas sus consecuencias, tratando de precisar el origen de los conflictos e interferencias de atribuciones entre el Concejo Municipal y el Gobernador del mismo.

139. Vid. F. Albi, *Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, 1955, págs. 351 y 352.

140. Vid. Nos. 18 y sig.

tercera parte

el régimen de gobierno del
distrito federal

1. INTRODUCCION

17. Al analizar el régimen de Gobierno del Distrito Federal y las peculiaridades de los órganos políticos y administrativos del mismo, es necesario partir del estudio relativo al alcance de la autonomía de dicho Municipio. En efecto, la consagración constitucional de la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal y por tanto, su alejamiento del régimen ortodoxo de un Distrito Federal, nos conduce a examinar en primer lugar la posibilidad de coexistencia del régimen autonómico con el propio de un Distrito Federal donde tienen su sede los órganos del Poder Federal, o en otras palabras, el alcance y la especialidad de esa autonomía en relación con el régimen autonómico de las demás Municipalidades que integran la República.

Ante todo es necesario señalar que es de la esencia del Distrito Federal, aun cuando la Constitución actual, al contrario de las anteriores,¹⁴¹ no lo disponga

¹⁴¹. Vid. Artículo 6 de la Constitución de 1936.

expresamente, que en el régimen del mismo debe quedar a salvo “la acción del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada”. Este principio por tanto “tiene prevalencia sobre el de la autonomía porque es la razón misma de la creación del Distrito Federal; y si para su realización es indispensable una limitación de la autonomía, esa limitación es constitucional”.¹¹² Por ello ha dicho la antigua Corte Federal y de Casación que “el Distrito Federal ha de ser contemplado con atribuciones y restricciones oriundas de la propia Constitución Nacional y de su propia Ley Orgánica, las cuales demarcan las bases de su organización y los límites de su funcionamiento, *observándose como regla aún más fundamental*, si se quiere, la de que “deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del Poder Federal de modo que ésta no sea entrabada”.¹¹³ Así, no deja de ser acertada la afirmación de la misma Corte de que realmente “el sistema federal mermó la autonomía aún más que lo había hecho el sistema centralista”.¹¹⁴

En esta forma, la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, es una autonomía limitada y por tanto relativa, en relación con la autonomía del resto

112. *Vid.* E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, *cit.*, pág. 122.

113. *Vid.* Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 232; *Cfr.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 15 de abril de 1912 en *Memoria* 1913, Tomo I, pág. 283.

114. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 269.

de las municipalidades de la República, en cuanto que se ejerce no sólo por una entidad designada por elección popular, sino también por un órgano designado por el Presidente de la República. En este sentido ha sido clara la interpretación jurisprudencial que le ha dado la Corte Suprema de Justicia a dicho régimen.

En efecto la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, ha señalado claramente que “el Municipio que forma el Distrito Federal ejerce su autonomía por medio del Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva”.¹⁴⁵ En esta forma ha agregado la misma Corte que en el Distrito Federal, “la verdadera *autonomía municipal*, la cual corresponde por entero al Municipio, o sea, a la Municipalidad Distrital”, debe “ser ejercida, en buena ley expresa, tanto por el Gobernador como por el Concejo, por más que aquél no sea sino un órgano unipersonal, como que es un mero funcionario, y éste último un organismo multipersonal, como que es una corporación política. La ley es la que determina los atributos de tal *autonomía*, estableciendo la división de funciones entre uno y otro órgano del Poder Municipal. Y no cabe pensar, como se pretende, que, porque el Gobierno de Venezuela sea por la Constitución, representativo y democrático, haya necesidad de descalabrar el servicio público del Ejecutivo para incrementar el del cuerpo deliberante, surgido por elección popular, en tal forma que aquél no venga a ser

145. *Vid.* Sentencia de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo 1 pág. 291.

más que un instrumento pedáneo de este último. La ley constituye la norma inmediata, porque ella emana de la Constitución, y ésta, por tanto, respalda la determinación que aquélla hace de las funciones correspondientes al Gobernador y de las correspondientes al Concejo. Para realizar en armónica colaboración la autonomía municipal frente al Poder Federal no hay, pues más pauta que la Constitución y esa Ley Orgánica".¹⁴⁶

De lo anterior se deduce entonces, "que es inaceptable hablar de autonomía del Concejo Municipal, y menos aún en relación con el Gobernador u otra autoridad Ejecutiva, distrital o parroquial, puesto que entre ambas autoridades, la legislativa y la ejecutiva, las cuales integran la Municipalidad, ha de distribuirse la autonomía municipal, y ello sólo frente al Poder Federal y al de los Estados".¹⁴⁷ En otras palabras ha establecido la jurisprudencia que "no puede pensarse, ni constitucional ni legalmente, en sostener la tesis de una autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal, puesto que la autonomía municipal no puede pretenderse sino contra supuestas invasiones de los Poderes Nacionales o intermediarios, provinciales o estatales al Poder Municipal. Municipalidad y Concejo Municipal son términos cuya relación política es como la del todo a la parte, igual que la

146. *Vid.* Sentencia de 14 de agosto de 1940 en *Memoria* 1941, Tomo I, pág. 231.

147. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 231.

existente entre Municipalidad y Gobernador".¹⁴⁸ En ello, por otra parte está conforme parte de la doctrina nacional,¹⁴⁹ y compartimos el criterio de que pretender la autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal, equivale a "revivir en estos tiempos aquellos pueriles conflictos coloniales surgidos en el seno mismo del Ayuntamiento, entre Ediles y Gobernador, por triviales detalles, en alguna función pública".¹⁵⁰

II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

1. INTRODUCCION

18. La Ley Orgánica del Distrito Federal, vigente, de 1937, divide el "Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político; y Administrativo y Económico".¹⁵¹ En relación al *Régimen Civil y Po-*

148. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1938, en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 268 y 269.

149. *Vid.* *El Municipio*, Ponencia presentada en la II Convención de Municipalidades por el Ministerio de Justicia con la colaboración del Ministerio de Relaciones Interiores y de la Comisión de Administración Pública, Publicación del Ministerio de Justicia, Caracas, 1960, págs. 11 y 12. En contra Luis Torrealba Narváez, "Algunos materiales para la docencia Universitaria del Derecho Municipal Venezolano" (Multigrabado), Caracas, 1964, Capítulo VI, "Anotaciones Elementales", pág. 2 y sig.

150. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 231.

151. Artículo 7.

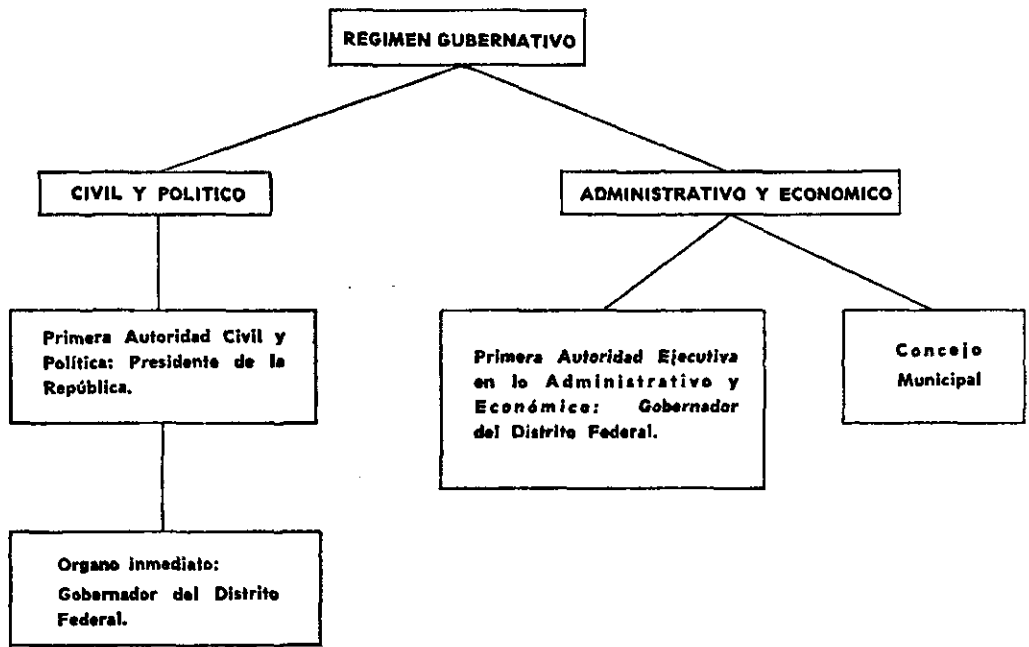
litico, la primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien la ejercerá por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción. El Gobernador del Distrito Federal, es en primer lugar entonces el órgano inmediato del Presidente de la República en todo lo referente al Régimen Civil y Político.¹⁵² Por otra parte, en relación al *Régimen Administrativo y Económico* es necesario señalar que la Ley Orgánica ante todo recalca que “el Municipio integrante del Distrito Federal” es una “Entidad autónoma, en su Régimen Administrativo y Económico”, y que esa entidad “ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva”,¹⁵³ siendo presupuesto que el Gobernador es “la Primera Autoridad Ejecutiva en todo lo Administrativo y Económico”.¹⁵⁴

Esquemáticamente entonces, el Régimen Gubernativo del Distrito Federal actual es como sigue:

152. Artículos 8, 9, 11 y 13 de la Ley Orgánica.

153. Artículos 27 y 28 de la Ley.

154. Artículos 8, 11 y 14 de la Ley.



De la división del Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político, y Administrativo y Económico se deduce claramente el régimen mixto e híbrido de nuestro Distrito Federal: El Régimen Civil y Político como veremos, es consecuencia de la esencia misma del Distrito que como sede de los Poderes Federales debe estar bajo la gestión "civil y política" directa del Presidente de la República. Por su parte, el Régimen Administrativo y Económico es reflejo de la atenuada autonomía municipal del Distrito, que permite la elección del Concejo Municipal por vía del sufragio, el cual con sus funciones deliberantes y normativas comparte el Gobierno del Distrito con el Gobernador, como autoridad Ejecutiva.

El Gobernador del Distrito Federal refunde en sí mismo entonces, funciones federales y funciones municipales que evidentemente dada la existencia de las primeras, atenúan la autonomía municipal del Distrito en comparación con la autonomía del resto de las municipalidades del país.

19. Sobre esto la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Político-Administrativa, ha establecido una clara doctrina interpretativa al decidir sin lugar un recurso de inconstitucionalidad de los artículos 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con los razonamientos siguientes:

"He aquí como el artículo 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece, en perfecta armonía con tales normas constitucionales, que "el Gobernador del Distrito Federal será el órgano inmediato del Presi-

dente de los Estados Unidos de Venezuela en *todo lo referente* al régimen político y civil; y además, será la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico”, así como el Presidente de la República, es según el ordinal sexto del artículo 100 de la Constitución y el artículo 8 de la ley precitada, la superior autoridad civil y política en materia Federal”.

“Y no es inconstitucional esta organización, en la cual sólo aparentemente se ven confundidas las funciones Federales y las Municipales y como supeditadas éstas a aquéllas, como lo juzga el postulante sin fundamento; pero bien examinado el punto, se ve que la acumulación de funciones políticas de origen Federal con funciones administrativas y económicas de origen Municipal, o sean, funciones puestas por la Ley a cargo de una sola persona (el Gobernador del Distrito Federal), no puede establecer la incompatibilidad acusada por el solicitante, que deseábase la *autonomía Municipal* reconocida por la Constitución. *Efectivamente, tal acumulación de funciones en una misma persona, no importa el caso, porque en la Ley están precisadas, sin posible confusión, tanto las funciones correspondientes al orden civil y político como las atinentes al orden administrativo y económico: aquéllas, en el Art. 13 y éstas últimas en el artículo 11”.*

“Cómo, pues, poder imaginar una intervención del Gobernador, como Autoridad Federal, en el régimen administrativo y económico de la Municipalidad?

Si llegase a realizarse alguna, resultaría manifiesta, tanto si lo fuera por una persona distinta, en la hipótesis de sendas autoridades de Gobierno”.

“Respecto a que la elección y remoción del funcionario común dependan sólo del Ejecutivo Federal *tampoco tiene trascendencia inconstitucional*, porque la propia Ley determina los casos de responsabilidad del Gobernador ante el Concejo Municipal, como funcionario Municipal, quien se rige, además, por las Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones que dicta el propio Concejo Municipal”.

“Por otra parte, como es la Constitución misma la que dispone que el Gobernador sea nombrado por el Presidente de la República, no podrá pensarse en una derogación de tal disposición sino mediante la correspondiente reforma constitucional, y esta circunstancia confirma evidentemente la constitucionalidad de la Ley impugnada”.

“La Corte establece, por tanto, que el Poder Federal al sancionar la Ley Orgánica del Distrito Federal, se ha mantenido en el radio de sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, o sea, dentro de los límites que le señalan el Poder Legislativo Nacional al respecto y la Constitución Nacional; y establece, igualmente, la Corte, que *las atribuciones, facultades y deberes que dicha Ley señala al Concejo Municipal, y los que señala al Gobernador del Distrito Federal se ajustan, según los preceptos citados, a los expresados límites constitucionales*. De manera que no tienen ninguna aplicación al caso concreto los

artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional; y los artículos 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, no colinden con ninguna de las disposiciones constitucionales citadas; y así se declara”.¹⁵⁵

20. Queda claro en todo caso que el hecho de que el Gobernador del Distrito Federal como titular de funciones federales y municipales, sea designado por el Poder Federal exclusivamente, ha producido que las opiniones en torno a ello, a pesar del mandato constitucional consagrado en el artículo 190, ordinal 17, no sean pacíficas.¹⁵⁶ En contraste con la tesis de la Corte antes señalada puede citarse la opinión de J. González Cabrera cuando señala que “aquí comienza a desviarse el Legislador de la intención constitucional porque si bien las necesidades prácticas pueden aconsejar que sea uno solo el órgano político inmediato del Poder Federal y el Agente Ejecutivo de la municipalidad, ninguna razón explica que ese funcionario único sea designado libre y exclusivamente por uno de los dos poderes autónomos, puesto que ambos ostentan un título común

155. *Ibid.* Sentencia de 13 de junio de 1938 en *Memoria de 1939*, Tomo I, pág. 233 y 234. (Subrayados nuestros).

156. En torno a ello, Eduardo Tamayo Cauce expresa: “Hablando con precisión, nuestras Constituciones, lejos de consagrar en sus textos la autonomía del municipio, lo que han hecho es definir el carácter autárquico del Poder Municipal. Es cierto que la Constitución actualmente vigente trae una mezcla de los dos conceptos, autonomía y autarquía. Autonomía, por cuanto se reconoce al Poder Municipal la capacidad de Legislar y regirse por su derecho propio, por su cuerpo de Ordenanzas; pero nada más. La competencia municipal que la Constitución consagra es amplia en todo lo que se refiere a lo administrativo y económico, es decir, en materia de autarquía; mientras que en el aspecto político, que involucra la autonomía plena, está mediatizado por la acción ejecutiva, cuyo órgano es el Presidente de la República y cuyo representante inmediato —en el caso concreto del Distrito Federal, y así queda establecido en el Artículo 11 del Capítulo II de su Ley Orgánica— es el Gobernador del

de ejercicio de soberanía. Lógico hubiese sido, en cambio, como sucedió en otras ocasiones que el órgano común fuese designado por el propietario del título común; el pueblo. Si invirtiendo los términos, la ley hubiese dispuesto que el Concejo Municipal elegiría y removería libremente un Gobernador que, además de Primera Autoridad en lo Administrativo y Económico, sería órgano inmediato del Presidente de la República en lo Civil y Político, se habría alegado la inconstitucionalidad de aquélla, so pretexto de que tal sistema "entraba la acción política del Poder Federal"¹⁵⁷ y esto último, en nuestro criterio, es evidente. Debemos aclarar en todo caso, que el razonamiento de J. González Cabrera, parte de la consideración de que los poderes que en el Distrito Federal actúan, el Poder Federal y el Poder Municipal, son igualmente autónomos y soberanos, lo que no es del todo cierto. El Distrito Federal, por ser precisamente Federal, debe gozar de un régimen especial, distinto al de las demás municipalidades. Su autonomía municipal, *que no es de su esencia*, debe estar condicionada por la necesidad de que la capital se vincule al gobierno Fe-

Distrito Federal, para todo lo concerniente al Régimen Civil y Político. Si la Constitución reconociera autonomía plena, en su más amplia acepción, la máxima autoridad civil y política del Distrito Federal no sería un funcionario de designación ejecutiva como lo es el Gobernador, sino el Presidente del Concejo Municipal o un ciudadano escogido, en elección de segundo grado, por el propio Concejo, dentro o fuera de su seno. De esta manera, los ciudadanos que integran la comunidad municipal del Distrito Federal, serían los que elegirían, en forma indirecta, a la máxima autoridad local —Alcalde o Gobernador—, a través del Concejo, "órgano del Poder Municipal, también emanado de su voluntad sufragante". *Vid.* en E. Tamayo Gasque, *Sociología del Municipio*, Caracas, 1960, pág. 117.

157. *Vid.* Jesús González C., *Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas, 1941, pág. 42. (Subrayados nuestros).

deral. Es en definitiva una consecuencia del régimen de capitalidad que exige un régimen administrativo propio, el cual unas veces es el resultado de un lento proceso histórico, como en los casos de Londres y París; y otras, es consecuencia como en Venezuela, del Sistema Federal, "conforme al cual, la capital se vincula directamente al gobierno federal para evitar la influencia de los Estados que forman la Unión, *gozando de un régimen distinto al que rige en el resto de los municipios*, como sucede en Washington, Méjico y Buenos Aires".¹⁵⁸

21. Veamos en todo caso, separadamente cuáles son las funciones del Gobernador del Distrito Federal como órgano ejecutivo, en materia federal y en materia municipal, y en qué forma comparte esta última, con el Concejo Municipal, como órgano estrictamente deliberante, no sin antes insistir en esa división de funciones ejecutivas y legislativas de índole local que se operan en el Distrito Federal. En efecto, tal como se desarrollará más adelante y como lo ha precisado la jurisprudencia, la autonomía municipal en el Distrito Federal se distribuye entre dos autoridades "la

158. Vid. José Leal Fuertes, Algunos ejemplos del régimen especial de capitalidad en el Derecho Comparado, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 96, Madrid, 1967, pág. 860; por otra parte Adriano G. Carnona Romay, en tomo a esto expresa que una de "las cuestiones fundamentales, en nuestra época, del Distrito Federal de Venezuela, se contrae a la designación autoocrática de un Gobernador por el Presidente de la República que ejerce las funciones ejecutivas sin límites", proponiendo "restringir las funciones ejecutivas del Gobernador del Distrito Federal a las esencialmente políticas de interés nacional". Vid. en Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la capital de la República, *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, N° 11, 1961, pág. 20.

Legislativa y la Ejecutiva”,¹⁵⁹ es decir, “entre el Concejo Municipal, como *Cuerpo deliberante*, y el Gobernador del Distrito, como *autoridad ejecutiva*, señalándole a cada uno sus respectivas atribuciones”.¹⁶⁰ En esto además está conforme la más autorizada doctrina nacional,¹⁶¹ habiendo sido recalcado claramente por la Procuraduría General de la República en la forma siguiente: “¿Violan las transcritas disposiciones de la Ley Orgánica del Distrito Federal (artículos 11 y 14) al artículo 29 de la Constitución? Reza dicho texto constitucional: “La autonomía del Municipio comprende: 1º) La elección de sus autoridades; 2º) La libre gestión en las materias de su competencia; y 3º) La creación, recaudación e inversión de sus ingresos”.

“Pues bien, las respuestas las proporciona la propia Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual aclara (artículo 28): que “El Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva”; deja, en su consecuencia, bajo la competencia del Concejo Municipal (artículo 41), fundamentalmente, *la potestad de legislar en materia municipal*, en tanto que el Gobernador le corresponde, sustancialmente,

159. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa del 13 de junio de 1938 en *Memoria* de 1939, Tomo I, pág. 231.

160. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 11 de febrero de 1912 en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 112. (Subrayado nuestro). Cfr. Sentencia de la misma Corte de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 394.

161. Vid. Antonio Mules Caubet “Los límites a la Autonomía Municipal”, *loc. cit.*, págs. 25 y 26.

ejercer la función administrativa, la cual se entiende siempre mediatizada por la Ley, ya sea esta nacional, estatal si la hubiere, o municipal".

"De donde se desprende —como ya lo ha dejado sentado esta Procuraduría en oficio N^o 549 de fecha 25 de enero del corriente año, dirigido a la Sala Político-Administrativa de esa Honorable Corte— que "el Poder Público en el Distrito Federal, no obstante la especialidad de su ordenamiento, *está repartido, conforme al clásico principio de la división de funciones en tres actividades principales*, atribuidas a otras tantas autoridades diferentes: 1^o) Al Gobernador corresponde ejercer la actividad administrativa; 2^o) Al Concejo Municipal, como cuerpo deliberante, la función legislativa, dentro de lo estrictamente municipal; 3^o) A los Tribunales del Distrito Federal, hoy incorporados al Poder Judicial Nacional, les corresponde ejercer la función jurisdiccional".

"La referida división de funciones no es, desde luego, absoluta; pero sirve de eficaz orientación cuando se trata de determinar cuál es el órgano que debe ejercer determinada facultad, para lo cual bastará dilucidar si ella pertenece a la función legislativa, administrativa o judicial".

"Función administrativa es "la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos —que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición— y operaciones materia-

les". Por su parte, la *función legislativa*, siguiendo un criterio material, es la que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales".

"*Legislar*, fundamentalmente, así como realizar otras actividades en relación con las materias que forman parte de la autonomía municipal, *corresponde al Concejo Municipal*, según se expresa en la Ley Orgánica del Distrito Federal; *administrar* acerca de la misma materia, toca, de acuerdo con el mismo texto legal, *al Gobernador del Distrito Federal*. No implica ello extralimitación de funciones, sino ejercicio legítimo de las que corresponden a cada una de las autoridades que concurren en el Distrito Federal, *de acuerdo con el clásico principio de la separación de poderes*. Que, por otra parte, la elección del Gobernador del Distrito Federal sea realizada por el Presidente de la República, es norma de rango constitucional, contenida en el artículo 22 de la Carta Magna".¹⁶²

En todo caso, aun cuando puedan distinguirse claramente funciones legislativas y funciones ejecutivas en el Distrito Federal, atribuidas a órganos distintos "a fin de evitar interferencias que impidan su libre desenvolvimiento en las correspondientes esferas de actuación", ello "no significa, claro está, que dejen de prestarse auxilio y mutua ayuda para el logro del fin común que en definitiva persiguen, y que no es otro

162. Vid. en oficio N° 1,274 de 18 de marzo de 1963 (Sección de Asesoría del Estado), págs. 14 a 16, publicado en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1963*, Caracas, 1964, págs. 46 a 48. (Subrayados nuestros). Cfr. asimismo, oficio de la misma Procuraduría (Sección de Asesoría del Estado) N° 1,958, de 25 de mayo de 1963.

que lograr el bienestar y la prosperidad de la entidad federativa".¹⁶³ Este principio de autonomía e interdependencia de esos dos órganos municipales del Distrito Federal es, por otra parte, el reflejo de la separación que, a su vez, guardan entre sí las ramas del Poder Público Nacional, las cuales, según el artículo 118 de la Constitución de la República, *tienen sus funciones propias* no obstante que los órganos a los que incumbe su ejercicio, colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

2. LA FUNCION EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

A. INTRODUCCION

22. Hablando del gobierno federal, Cecilio Acosta apuntaba claramente la distinción de una actividad administrativa y una actividad política dentro de la función ejecutiva así: "el Gobierno Federal es una serie de círculos concéntricos de los cuales el más exterior abarca, ó una colección de gobiernos de los cuales hay uno superior. Este sistema es un todo en que las partes son independientes para la administración y dependientes para lo político; siendo la administración

163. *Ibid.* Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14 de marzo de 1962, en *Gaceta Foro* N° 25, enero-marzo, 1962, pág. 181.

el manejo económico de lo que tiene reglas, y la política la dirección hasta cierto punto facultativa del orden general".¹⁶⁴

En efecto, y trasplantando dichos conceptos a nuestro régimen administrativo actual, ya en otro lugar hemos señalado que la función ejecutiva realizada por el Poder Ejecutivo, por la amplitud de actuación del Estado Moderno, actualmente se divide en dos funciones fundamentales: la función administrativa y la función de gobierno; distinción que surge además de la propia Constitución cuando al referirse a las funciones de la autoridad ejecutiva habla siempre de "administración y gobierno".¹⁶⁵ En el ámbito del Distrito Federal dicha distinción es aún más clara¹⁶⁶ cuanto que la autoridad ejecutiva del mismo, es decir el Gobernador, ejerce los dos tipos de funciones, claramente diferenciadas: la función de gobierno, como órgano directo de la Primera autoridad civil y política que es el Presidente de la República (Régimen Civil y Político); y la función administrativa, como Primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico (Régimen Administrativo y Económico). Veamos someramente las implicaciones legales de esas dos funciones del Gobernador del Distrito Federal.

164. Vid. Cecilio Acosta, *Doctrina Federal y Leyes Secundarias*, cit., pág. 80.

165. Vid. Artículos 21, 30 y 190 de la Constitución. Vid. nuestra libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, págs. 107 y 108.

166. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 2 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 361.

B. LA FUNCION DE GOBIERNO

23. En primer lugar es necesario señalar que desde el punto de vista político, el Gobernador no sólo juega un papel preponderante en el Distrito Federal sino también en el engranaje político del país, teniendo facultad para asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo relativo al Gobierno del Distrito Federal.¹⁶⁷

Por otra parte, como órgano inmediato del Presidente de la República, en lo Civil y Político, sus funciones pueden agruparse, en las siguientes categorías:

a. *Funciones en relación al Poder Nacional:*

a'. Refrendar todos los Decretos y Resoluciones del Presidente de la República;

b'. Cumplir y velar porque se cumplan en el Distrito Federal la Constitución Nacional, las Leyes Nacionales y las del Distrito Federal;

c'. Cumplir y cuidar de que se cumplan y ejecuten los Decretos, Ordenes y Resoluciones del Presidente de la República.

d'. Hacer reproducir en la prensa las leyes que especialmente se refieran al Distrito Federal, tan luego como hayan sido promulgadas;

¹⁶⁷. Artículo 13, ordinal 2) de la Ley Orgánica del Distrito Federal y artículo 7 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

e'. Velar por el cumplimiento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas y prestar a este fin el apoyo que fuere necesario a los Cuerpos o Autoridades del caso; y ejercer y cumplir las atribuciones y deberes que le imponga dicha ley:

f'. Velar especialmente por el exacto y eficaz cumplimiento de las Leyes y Reglamentos de Sanidad, debiendo remitir al respectivo Ministerio, los datos, informes o denuncias que lleguen al Despacho acerca de la existencia de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección o algún otro hecho que pueda afectar la salubridad pública.

g'. Desempeñar en el Distrito Federal en cuanto le sean aplicables, las funciones que a los Gobernadores de Estado atribuyan las leyes en materia de Tierras Baldías y Ejidos y cualesquiera otras;

h'. Solicitar a las autoridades militares la entrega de los Oficiales y soldados contra los que se haya dictado auto de detención.¹⁶⁸

b. Funciones como primera autoridad de policía en el Distrito Federal:

a'. Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social, y por la protección de las personas y de las propiedades, con facultad en el cumplimiento de estos deberes para

168. *Ibid.* Ordinales 19, 2º, 3º, 4º, 8º, 16, 18 y 23 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas.

reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por quince días o multas no mayores de trescientos bolívares, sin que esto obste para el sometimiento a juicio de los indiciados, según el caso. Iguales sanciones podrá imponer a los que desobedezcan las disposiciones dictadas en ejercicio de sus atribuciones, como las de otras autoridades competentes, o a quienes les falten el debido respeto:

b'. Pedir el auxilio de la Fuerza Pública Federal cuando lo estime necesario o conducente para el mantenimiento del orden público y la protección de las personas y de las propiedades;

c'. Prestar el debido apoyo a los funcionarios públicos que lo requieran para la ejecución de las providencias que dictaren en uso de sus facultades legales;

d'. Pasar al Ministerio de Relaciones Interiores cuando sea el caso, los datos e informaciones necesarias para que este Despacho pueda recabar de la Autoridad Eclesiástica la remoción de los Párrocos cuya conducta sea perjudicial, a la moral, el orden público o al bien de sus feligreses;

e'. Dar o negar permisos para espectáculos públicos y ordenar la clausura de éstos cuando haya motivo suficiente para ello;

f'. Velar por el orden en los espectáculos públicos y por el cumplimiento de los Reglamentos que los rigen.¹⁶⁹

169. *Ibid.* Ordinales 6º, 7º, 11, 12, 14 y 15 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

c. Funciones en relación a la Administración Municipal:

a'. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, salvo en cuanto a los Prefectos;

b'. Presentar al Presidente de la República listas de candidatos para cada uno de los cargos de Prefecto en los Departamentos Libertador y Vargas y nombrar los que aquél designe;

c'. Cuidar de que todos los funcionarios del Distrito Federal cumplan a cabalidad con sus deberes y pedir ante quien corresponda el enjuiciamiento de quienes los infringieren, cuando haya lugar a ello;

d'. Conceder licencias a los empleados de su dependencia hasta por treinta días;

e'. Ejercer el control e inspección de todos los hospitales, institutos benéficos y casas de beneficencia del Distrito Federal;

f'. Visitar las distintas Secciones del Distrito por sí o por intermedio de Comisionados, a fin de imponerse de sus necesidades, como del cumplimiento de las leyes y del proceder y conducta de los empleados, oyendo las quejas que se dirijan contra éstos para resolverlas si estuvieren dentro de sus facultades o para transmitir las a quienes competa su decisión, caso de que no estuvieren dentro de sus atribuciones.¹⁷⁰

170. Vid. Ordinales 6º, 10, 12, 17, 19 y 20 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

d. *Funciones en relación al Concejo Municipal:*

Someter a la decisión de la Corte Suprema de Justicia las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo Municipal, cuando a su juicio, colidan con la Constitución Nacional o con otras Leyes.¹⁷¹

C. LA FUNCION ADMINISTRATIVA

24. Pero de acuerdo a la propia Ley Orgánica del Distrito Federal, fundamentalmente se destacan en el Gobernador, una serie de funciones netamente administrativas en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico, que podemos agrupar en la forma siguiente:

a. *Funciones administrativas generales:*

a'. Ejercer, asistido del Secretario de Gobierno la Administración del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal;

b'. Representar al Distrito Federal en todo lo referente a la Administración, en sus relaciones con los demás poderes y con los particulares;

c'. Preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación con las adiciones o modificaciones que considere del caso;

171. Vid. Ordinal 5º del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

d'. Cumplir y ejercer los deberes y facultades que le confieren las leyes.¹⁷²

b. *Funciones administrativas en relación al Concejo Municipal.*

a'. Poner el "Cúmplase" a las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal que lo requieran, dentro de los primeros ocho días de haberlas recibido de dicho Cuerpo: pero, cuando a su juicio existan razones fundadas para su revisión, podrá devolverlas al Concejo dentro de los mismos citados ocho días con una exposición razonada pidiendo su reconsideración. En estos casos el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la Ordenanza o Resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida;

b'. Presentar al Concejo Municipal Proyectos de Ordenanzas y Resoluciones para su estudio y discusión por este Cuerpo;

c'. Concurrir personalmente, o por medio del Secretario de Gobierno, a las sesiones del Concejo Municipal, cuando lo tenga por conveniente, con derecho

172. *Vid.* Ordenales 10, 59, 80 y 14 del artículo 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. En materia presupuestaria además, la Corte ha admitido que es de la competencia del Gobernador dictar créditos adicionales al Presupuesto. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937, en *Memoria* 1938, págs. 368 y sig.

de palabra. También deberá concurrir personalmente al Concejo Municipal cuando sea llamado por este Cuerpo;

d'. Presentar al Concejo Municipal, en los primeros quince días del mes de enero de cada año, las cuentas de la administración a su cargo y una exposición detallada de todas sus actuaciones durante el año.¹⁷³

c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito:

a'. Organizar y dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal;

b'. Velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales, propendiendo a su efectiva organización y mejora;

c'. Practicar mensualmente por sí o por medio de un comisionado, en unión de dos Delegados del Concejo Municipal, tanteo de caja de la Administración de Rentas, pasando copia de lo actuado al Concejo;

d'. Establecer o contratar loterías para fines de beneficencia, con la aprobación del Concejo Municipal y velar porque los fondos provenientes de estos ramos se apliquen exclusivamente a los fines destinados;

173. Vid. Ordinales 29, 79, 13 y 16 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

e'. Autorizar al Secretario de Gobierno o a los Directores de los distintos ramos de la Gobernación, para el despacho de determinadas materias, cuando esto no sea contrario a las leyes.¹⁷⁴

d. *Funciones reglamentarias:*

Dictar los Reglamentos que considere necesarios referente a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón.¹⁷⁵

e. *Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales:*

Nombrar y remover libremente los empleados de las Oficinas de Administración del Distrito Federal, salvo, en cuanto al nombramiento de Administrador de Rentas Municipales, que deberá hacerlo de la lista que le presente el Concejo Municipal.¹⁷⁶

f. *Funciones administrativas en relación a los contratos municipales:*

Celebrar contratos de interés municipal, sometién-
dolos a la aprobación del Concejo Municipal, sin cuyo
requisito no se considerarán válidos ni podrán po-
nerse en ejecución¹⁷⁷

174. *Vid.* Ordinales 4º, 9º, 10, 12 y 13 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

175. *Vid.* Ordinal 3º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

176. *Vid.* Ordinal 4º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

177. *Vid.* Ordinal 11 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

g. *Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales:*

Decretar y ejecutar trabajos de obras públicas municipales cuyo costo individual no exceda de cien mil bolívares, sin que por estos respectos pueda excederse de la suma global que anualmente debe fijarle el Presupuesto. Para inversiones que individualmente excedan de cien mil bolívares o que sumadas a las ya acordadas excedan al total fijado en el Presupuesto, deberá obtenerse previamente la aprobación del Concejo Municipal¹⁷⁸

3. LA FUNCION DELIBERATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

25. En la generalidad de los regímenes municipales de división de poderes, los Concejos Municipales constituyen la rama denominada deliberativa, pero conviene dejar por sentado que estas corporaciones aun cuando realizan funciones que podrían calificarse de *legislativas de índole local*, no constituyen un equivalente, en "stricto sensu", del poder legislativo estatal, como se cree corrientemente.¹⁷⁹ En este sentido, Alci-

178. Vid. Ordinal 6º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

179. Vid. Algunas consideraciones sobre este aspecto en nuestro libro "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", cit., págs. 106, 107, 149, 150 y 151. Con lo que se expresa en el texto (principalmente en los Nos. 21 y 25), nos apartamos de la opinión que sostuvimos en el citado libro, al calificar la función de los municipios como enteramente "ejecutiva", siguiendo un criterio formal.

des Greca claramente señala que "el Parlamento y el Concejo tienen algunas similitudes en su organización y funcionamiento, las que dan origen a esta confusión. Ambos están constituidos por cuerpos colegiados, en los que actúan representantes de la masa electoral; ambos discuten y votan ajustándose a una reglamentación más o menos semejante; pero la diferencia fundamental estriba en que del uno salen leyes y del otro reglamentos u ordenanzas. Si bien es cierto que estas ordenanzas pueden ser consideradas *leyes locales*, no lo es menos que la atribución o facultad para dictarlas emana, en principio, de poderes delegados del gobierno estatal. Estas ordenanzas se sancionan siguiendo el procedimiento adoptado para la gestación de las leyes y, como aquéllas, se comunican al departamento ejecutivo, que las promulga o puede vetarlas. Todo esto contribuye a aumentar aún más la confusión".¹⁸⁰ En Venezuela, el Poder Municipal, aun cuando autónomo, deriva de la propia Constitución que restringe considerablemente esa autonomía, hasta tal punto que las normas municipales han de estar subordinadas a las leyes nacionales y estatales que se dicten conforme la distribución de competencias que la propia Constitución establece.

En todo caso, si bien en todos los Concejos Municipales de los Estados de la Federación venezolana se refunden funciones deliberativas con funciones netas-

180. Vid. Alcides Greca, *Derecho y ciencia de la Administración Municipal*, Tomo II, Santa Fe, 1943, págs. 107 y 108.

mente administrativas¹⁸¹ en la Municipalidad del Distrito Federal estando las funciones administrativas en manos del Gobernador, las funciones deliberantes o legislativas de orden local, corresponden al Concejo Municipal. En este sentido la jurisprudencia claramente ha señalado que las atribuciones del Concejo "limitan su autonomía a sólo funciones deliberativas".¹⁸² Por otra parte, es por ello por lo que Wolf afirma que "en lo administrativo es el Concejo Municipal quien funciona como poder legislativo y aquí el Gobernador, quien tiene la función ejecutiva en virtud de la cual actúa como primera autoridad en lo administrativo, está obligado a cumplir y hacer cumplir las ordenanzas municipales".¹⁸³

De lo dicho se desprende que el Concejo Municipal tiene primordialmente atribuido el ejercicio de la autonomía normativa,¹⁸⁴ así como la participación en actos individuales taxativamente enumerados, "careciendo, aparte de esto, de todo poder implícito".¹⁸⁵ Sobre ello ha precisado la Corte que "aparte de no

181. En este sentido la Procuraduría General de la República ha sostenido que en nuestra organización política, los Concejos Municipales, "sicu- du cuerpos primordialmente legislativos, están facultados, no obstante, para la ejecución de ciertos y determinados actos de índole admi- nistrativa". *Vid.* Dictamen N° 549 (Sección de Asesoría del Esta- do) de 25 de enero de 1963, pág. 6.

182. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 391.

183. *Vid.* Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, *cit.*, Tomo I, pág. 115.

184. *Vid.* Artículo 41, ordinales 2 y 3 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Sobre la autonomía normativa *Vid.* A. Moles Caubet, *Los límites de la Autonomía Municipal*, *loc. cit.*, pág. 17 y sig. y la bibliografía allí citada.

185. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República N° 1.998 (Sección de Asesoría del Estado) de 25 de Mayo de 1965, pág. 10.

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".¹⁸⁶

Ahora bien, de acuerdo a la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal, las funciones deliberativas del Concejo Municipal podrían agruparse en la siguiente forma:

A. FUNCIONES NORMATIVAS

La principal de las funciones del Concejo Municipal es el "dictar ordenanzas, acuerdos, y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el Capítulo VI de esta Ley".¹⁸⁷ En relación al alcance de esta norma es necesario aclarar como lo hace la Procuraduría General de la República, que "tal vez no ha sido muy feliz la expresión del Legislador, pues en verdad ni los Acuerdos ni las Resoluciones son medios ordinarios de creación de normas jurídicas, única forma de reglamentar una actividad; por ello la frase "que reglamenten" sólo puede estar referida a las

186. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria 1938*, Tomo I, pág. 394.

187. *Vid.* Ordinal 2º del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Ordenanzas, verdaderas leyes en sentido material. Los términos Acuerdo y Resolución, en lenguaje forense venezolano, se aplican más bien a las declaraciones de voluntad de los cuerpos públicos que no constituyen actos jurídicos propiamente legislativos. Sin embargo, la división de las funciones estatales no se corresponde exactamente con el principio de la separación de poderes. En efecto, podemos constatar que los entes oficiales encargados de desarrollar una determinada función —sea legislativa, administrativa o jurisdiccional— con frecuencia tienen potestad también para llevar a cabo ciertas actuaciones correspondientes por su naturaleza a otra de las funciones del Estado. En nuestra organización política los Concejos Municipales se encuentran también *en tal situación, hasta el punto de que siendo cuerpos primordialmente legislativos, están facultados, no obstante, para la ejecución* de ciertos y determinados actos de índole administrativa y jurisdiccional; son esos actos los que ordinariamente se manifiestan bajo la forma de “Acuerdos y Resoluciones”. Resulta, por tanto, evidente que a ellos quiso aludir el Legislador cuando incluye esas expresiones en la disposición comentada, cuya imprecisa redacción puede llevarnos al error de suponer facultado al Concejo para resolver todos los asuntos que caen dentro del ámbito de la autonomía del municipio, cuando en realidad sólo le están atribuidos de manera general aquéllos que exigen una actuación legislativa y, por vía de excepción, algunos que tienen carácter administrativo”.¹⁸⁸

188. *Ibid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República N° 549 (Sección de Asesoría del Estado), de 25 de enero de 1965, págs. 6 y 7.

En todo caso, las materias en relación a las cuales puede el Concejo ejercer su autonomía *normativa*, teniendo siempre en cuenta que en el Distrito Federal la autonomía se ejerce también por medio "del Gobernador como Autoridad Ejecutiva"¹⁸⁹ son las siguientes conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal:

a. Los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal, tales como servicios de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal, distribución de aguas potables, beneficencia y corrección, abastos y consumos, reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios y régimen interior de las Parroquias que componen el Distrito;

b. Los servicios de vigilancia contra el analfabetismo con sujeción a las leyes y disposiciones, Reglamentos Nacionales de Educación. El servicio de higiene lo harán sujetándose a las Leyes y Reglamentos Nacionales sobre Sanidad, y bajo la inspección del servicio sanitario nacional;

c. La administración de sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones;

d. La organización de sus rentas con las restricciones enumeradas en el artículo 18 de la Constitución.

189. *Vid.* Artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

En relación a todas estas materias contenidas en el Capítulo VI de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el Municipio ejerce la autonomía “por medio de un Concejo Municipal y el Gobernador como *autoridad ejecutiva*”,¹⁹⁰ y el Concejo ejerce su autonomía *normativa y deliberativa*.

B. FUNCIONES DELIBERATIVAS GENERALES

a. Admitir y resolver sin dilación las solicitudes que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacione con el interés público o privado;

b. Ejercer y cumplir las demás atribuciones y deberes que le señalen la presente ley o cualquiera otra.¹⁹¹

C. FUNCIONES DELIBERATIVAS EN RELACION CON EL PROPIO CONCEJO

a. Nombrar de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes:

b. Dictar su Reglamento Interior:

c. Calificar a sus miembros y resolver sobre sus renunciaciones;

190. Vid. Artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

191. Vid. Ordinales 2º y 16 del artículo 31 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

d. Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días, pero estas licencias, no podrán exceder de quince días, sin llenar la falta por el suplente respectivo;

e. Elegir fuera de su seno, en la segunda quincena del mes de abril de cada año, al Síndico Procurador Municipal y el que debe suplir las faltas temporales o absolutas de dicho funcionario.¹⁹²

D. FUNCIONES DELIBERATIVAS EN RELACION CON LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

a. *Creación de Servicios Públicos.*

Crear escuelas primarias y reglamentarlas de acuerdo con la Ley Nacional de Educación.¹⁹³

b. *Administración financiera.*

Considerar el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio que debe presentarle el Gobernador y aprobarlo o modificarlo.¹⁹⁴

192. *Vid.* Ordinales 19, 39, 10, 11, 12 y 13 del artículo 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

193. *Vid.* Ordinal 4º del artículo 31 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

194. *Vid.* Ordinal 14 del artículo 31, y ordinal 8º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Esta facultad, por otra parte, no es limitada, pues esas modificaciones no pueden implicar usurpación de funciones ejecutivas. *Vid.* Sentencias de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 29 de marzo de 1938 en *Memoria 1939*, Tomo I, págs. 182 y sig.; y de 14 de agosto de 1940 en *Memoria 1941*, Tomo I, págs. 131 y sig.

c. *Funcionarios públicos.*

a'. Presentar al Gobernador, cuando éste las pidiere, las ternas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales;

b'. Fijar las fianzas que debe presentar el Administrador de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas.¹⁹⁵

d. *Control de la Administración Municipal.*

a'. Aprobar el establecimiento o contratación de Loterías para fines de beneficencia por parte del Gobernador;

b'. Aprobar las obras e inversiones del Gobernador que excedan individualmente de cien mil bolívares;¹⁹⁶

c'. Dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el Gobernador;¹⁹⁷

d'. Examinar la Exposición que debe presentarle el Gobernador conforme a lo dispuesto en la atribución 16 del artículo 14 de esta Ley, así como también la cuenta anual que deben presentar al Gobernador, el Administrador de Rentas Municipales, y el

195. Vid. Ordinales 6º y 7º del artículo 41 y ordinal 4º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

196. Vid. Ordinales 6º y 10 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

197. Vid. Ordinal 5º del artículo 41 y ordinal 11 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Recaudador de Rentas del Departamento Vargas, cuentas que deben serles presentadas por el Gobernador, junto con su Exposición. El Concejo deberá dictaminar sobre la Exposición y Cuentas, aprobándolas u objetándolas.¹⁹⁸

De lo anterior se deduce en definitiva que la autonomía del Concejo Municipal es una autonomía normativa, y sus atribuciones limitan esa autonomía a sólo funciones deliberativas. De consiguiente ha dicho la Corte, el Concejo "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".¹⁹⁹

III. CONSECUENCIAS

1. INTRODUCCION

26. Tal como ha podido observarse del análisis de las diversas funciones legales que tienen los dos órganos municipales que ejercen la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, surge evidente en las mismas la aplicación del principio de la división

198. *Vid.* Ordinal 9º del artículo 41 y ordinal 16 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Sobre esta facultad *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental de 14 de diciembre de 1939 en *Memoria* 1940, Tomo I, pág. 533 y sig.

199. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 394. *Cfr.* Oficio de la Procuraduría General de la República N.º 1.998 (Sección de Asesoría del Estado) de 25 de mayo de 1965, pág. 10.

de funciones: al Gobernador corresponde ejercer la actividad administrativa y al Concejo Municipal, como cuerpo deliberante, la función legislativa local, es decir, dentro de lo estrictamente municipal.

Ahora bien, tal como lo ha precisado la Procuraduría General de la República, la referida división de funciones no es, desde luego, absoluta; pero sirve de eficaz orientación cuando se trata de determinar cuál es el órgano que debe ejercer determinada facultad, para lo cual bastará dilucidar si ella pertenece a la función administrativa o a la función legislativa.

En efecto, “función administrativa es la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieran ejecución práctica, mediante actos jurídicos —que puedan ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición— y operaciones materiales. Por su parte, la función legislativa, siguiendo un criterio material, es la que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales”.

“Ahora bien, —agrega la Procuraduría— ya se adopte para distinguir ambas actividades una orientación material —como en las definiciones anteriores— o bien formal, —conforme a la cual caería dentro del campo de la función legislativa toda actuación estatal manifestada conforme al procedimiento establecido para la sanción de las leyes, y sería administrativo todo hacer público que, sin pertenecer al ámbito de lo jurisdiccional, se apartara de ese procedimiento—, en ningún caso podría sostenerse que una Resolución como la impugnada, que se limita a ordenar la eje-

cución material de un mandato legal, —demolición de un inmueble— se encuentra incluida en la esfera de las atribuciones propias de los órganos legislativos. Estima, por el contrario este Despacho, que una decisión semejante constituye un típico acto administrativo, por lo que su realización compete a los organismos ejecutivos del Poder Público. Así lo estimó también el Legislador Municipal y por ello atribuyó acertadamente esa facultad a la Gobernación del Distrito Federal en los artículos 28 y 29 de la Ordenanza Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, disposiciones que, contra lo afirmado por el recurrente, concuerdan a la perfección con el espíritu de los citados artículos 11, 28, 29 y 41 de la Ley Orgánica respectiva y contribuyen a dar contenido al ordinal 14º del artículo 14 ejusdem”.²⁰⁰

27. Sin embargo, es también evidente que el órgano deliberativo no sólo dicta normas de carácter general como podrían ser las Ordenanzas, sino que el propio artículo 41, ordinal 2 de la Ley Orgánica autoriza al Concejo para dictar acuerdos y resoluciones que puedan tener un contenido individual, como el de los actos administrativos. Sobre el alcance de esta norma ya nos referimos.²⁰¹ Sin embargo, queda por precisar cuándo puede el Concejo Municipal por vía de acuerdo o resolución dictar un acto administrativo individual. En este sentido la Procuraduría General de

200. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República (Sección de Asesoría del Estado), N° 549 de 25 de enero de 1963, págs. 5 y 6.

201. *Vid.* N° 25.

la República al dictaminar sobre la impugnación por el Concejo Municipal de un acto del Gobernador del Distrito Federal por el cual se ordenó la demolición de un inmueble, alegando que no correspondía dictarlo al Gobernador sino al propio Concejo, opinó lo siguiente: “ya vimos que esta última (resolución de demolición del inmueble) tiene carácter administrativo, y también que el ordinal 5º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal atribuye al Gobernador la representación de la entidad “en todo lo referente a la Administración, en sus relaciones con los demás Poderes y con los particulares”; luego, *únicamente a título de excepción y por mandato expreso de la ley puede otro órgano municipal realizar válidamente actuaciones ejecutivas; mas, no siendo ese el caso de la orden de demolición de un inmueble construido sin permiso, para dictar la cual, por el contrario, una norma legal faculta de manera exclusiva y precisa a un determinado órgano, norma que es, precisamente, el artículo 26 de la Ordenanza Sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones y Obras en General, de fecha 31 de octubre de 1958, la cual textualmente expresa: “Los permisos concedidos por la Dirección de Obras Municipales sólo dan derecho a la ejecución de la obra u obras expresadas en ellos. La ejecución de obras adicionales sin la debida autorización será penada en la forma prevista en el capítulo “Disposiciones Penales”; pero si la obra ejecutada no se ajusta a las disposiciones técnicas contenidas en la presente Ordenanza, la Dirección de Obras Municipales podrá ordenar la demolición total o parcial de dicha obra”, es*

forzoso considerar sin fundamento la denuncia de usurpación de funciones a que se refiere el libelo de demanda objeto de este dictamen".²⁰²

Por tanto, el Concejo Municipal sólo puede dictar actos administrativos individuales, cuando la misma ley, por vía de excepción lo autoriza expresamente. Tal sería el caso por ejemplo del nombramiento del Síndico Procurador Municipal por el Concejo, que constituye un acto administrativo individual y que la misma Ley Orgánica del Distrito Federal en el ordinal 13 del artículo 41 atribuye al propio Concejo Municipal. De resto, la función administrativa corresponde al Gobernador del Distrito Federal, aunque deba ésta ejercerse en ejecución de la Ley y de las Ordenanzas que dicte el Concejo Municipal.²⁰³

28. Siendo esto así, y aun cuando el Concejo Municipal "tiene facultad para dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía en los ramos de Administración a él encomendados, es lógico, mejor dicho, *es de imperativo legal* que tales acuerdos, Ordenanzas y Resoluciones *acaten la ley* que los ha permitido dictar o crear, y que constituye de consiguiente, su norma o control, el límite infranqueable de sus determinaciones. Así pues —ha señalado la Corte—, en esos Acuerdos u Ordenanzas *no puede el Concejo Municipal darse atribuciones que*

202. Vid. Dictamen N.º 549 de la Procuraduría General de la República (Sección de Asesoría del Estado), de 25 de enero de 1965, págs. 7 y 8.

203. Vid. Artículo 14, ordinal 19 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Cfr. Jesús González Cabresa, *Caracas y su Régimen Municipal*, cit., pag. 49.

no le concede la ley ni disminuir o cercenar las del Gobernador".²⁰⁴ De lo contrario estaríamos en presencia de actos viciados de usurpación de funciones en sentido estricto.²⁰⁵

Veamos algunos ejemplos:

A. La autoridad ejecutiva municipal en el Distrito Federal es a quien corresponde ejercer el control administrativo sobre las concesiones de servicios públicos que otorgue la Municipalidad. Por tanto, cuando el artículo 13, ordinal 5 de la Ordenanza sobre Acueductos del Distrito Federal de 30 de septiembre de 1960, establece que "el concesionario no podrá vender, ceder o arrendar la concesión, sin la previa aprobación del Concejo Municipal",²⁰⁶ sin intervención alguna en ello de la autoridad ejecutiva, está excluyendo al Gobernador del ejercicio de una competencia que le es propia.

B. La autoridad ejecutiva municipal es a quien corresponde realizar todos los actos ejecutivos en relación con la administración tributaria. Por tanto, cuando la Ordenanza de Impuesto sobre Apuestas Lícitas

204. Vid. Sentencias de la Corte Federal y de Casación en Sala Política-Administrativa de 11 de febrero de 1942 en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 113 (Subrayados nuestros). Ello por otra parte, no lo puede hacer ni siquiera al ejercer su facultad de estudiar y modificar el Presupuesto: Vid. Sentencias de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Política-Administrativa de 29 de marzo de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 182 y sig.; y de 14 de agosto de 1940 en *Memoria* de 1941, Tomo I, pág. 23 y sig.

205. Vid. Sobre la usurpación de funciones, nuestro trabajo "Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano", en *Revista de Administración Pública*, N° 43, Madrid, 1964, págs. 429 y sig.; Asimismo Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* cit., pág. 59 y sig.

206. Vid. en la *Compilación Legislativa Municipal*, Edición Oficial 1963, Tomo I, pág. 17.

del Distrito Federal de 16 de octubre de 1959 atribuye al Concejo Municipal el acordar por Resolución especial "a determinadas empresas un plazo mayor para presentar la liquidación de la retención de impuestos" y "efectuar el pago"²⁰⁷ comete una usurpación de funciones.

C. La autoridad ejecutiva municipal es quien como tal, tiene la competencia de la administración urbanística. Por tanto, por ejemplo, es a ella a quien debería corresponder la eliminación de los medidores de consumo en los sistemas de alumbrado público, y no al Concejo Municipal como lo establece la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal.²⁰⁸

D. La autoridad ejecutiva municipal es la competente para la administración y fomento de las actividades relacionadas con la educación. Por tanto, cuando el Concejo Municipal por la Ordenanza sobre becas y ayudas Escolares de 5 de agosto de 1959 excluye al Gobernador del ejercicio de las atribuciones que allí regula²⁰⁹ comete una evidente usurpación de funciones.

E. La autoridad ejecutiva municipal es la competente para administrar los terrenos municipales. Por tanto, cuando la Ordenanza sobre el Cementerio Gene-

207. *Vid.* Artículo 6 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo 1, pág. 64.

208. *Vid.* Artículo 111 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo 1, pág. 125.

209. *Vid.* en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo 1, págs. 321 y sig.

ral de Caracas de 11 de junio de 1897 atribuye al propio Concejo Municipal la realización de las "ventas" de los terrenos del Cementerio²¹⁰ está usurpando funciones ejecutivas que corresponden al Gobernador. Otro tanto ocurre cuando la Ordenanza sobre Inmuebles Municipales de 14 de noviembre de 1960, atribuye al Concejo Municipal competencia para conceder prórrogas para la construcción en inmuebles municipales adjudicados a particulares, y para celebrar arreglos o transacciones con quienes fueran deudores de cánones de arrendamiento de inmuebles municipales arrendados para el momento de entrada en vigor de la Ordenanza.²¹¹

F. La autoridad ejecutiva municipal es la competente para la administración, fomento y fiscalización de los Mercados Libres. Por tanto, cuando la Ordenanza de Mercados Libres de 28 de junio de 1954, atribuye esas funciones a una Junta Fiscalizadora "integrada por tres miembros así: un Representante del Concejo Municipal, uno del Gobernador del Distrito Federal y uno del Ministerio de Agricultura y Cría",²¹² usurpa funciones atribuidas al Gobernador.

G. Por último, la autoridad ejecutiva municipal es, como tal, la competente para imponer las sanciones y multas que prevén las Ordenanzas Municipales, tal como lo autoriza, como hemos visto, el ordi-

210. *Id.* Artículo 43 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 479.

211. *Id.* Artículos 19 y 24 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, págs. 1.000 y 1.001.

212. *Id.* Artículos 13 y 14 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.109.

nal 6 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, no pudiendo la autoridad deliberante, además de consagrar las sanciones en las normas generales que dicte, atribuirse la ejecución de dichas normas. Por tanto, existe una usurpación de funciones cuando por ejemplo en el acuerdo sobre Organización de la "Comisión de Catastro, Ejidos y Terrenos de Propiedad Municipal" de 13 de julio de 1959, el propio Concejo Municipal se atribuye la imposición de multas que acarree la violación del mismo.²¹³

Ahora bien, aparte de los supuestos anteriores, veamos algunos otros típicos ejemplos de usurpación de funciones por parte del Concejo Municipal al invadir competencias ejecutivas atribuidas por ley al Gobernador del Distrito Federal, al atribuirselas en detrimento de aquéllas, el propio Concejo Municipal, a sí mismo.

2. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD JERARQUICA

29. Dentro del concepto de jerarquía, que constituye uno de los principios generales de organización administrativa,²¹⁴ está ínsito el principio de la subordinación de parte de los funcionarios inferiores ante

213. Vid. Artículo 4 en *Compilación Legislativa Municipal*, cit., Tomo II, pág. 441.

214. Cfr. José A. García Trevijano-Foa, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid, 1957, pág. 206 y sig.

los superiores.²¹⁵ En esta forma, dentro de un cuerpo o ente administrativo, el superior jerárquico es el decisor y es quien, en última instancia, debe decir la última voluntad de la administración. De otra manera podría verse el superior jerárquico obligado a aceptar y cumplir una decisión dictada por un funcionario inferior aún estando en desacuerdo con el mismo, y ello es inadmisibile.²¹⁶

En esta forma, la consecuencia inmediata de la noción de jerarquía, es la existencia de la posibilidad del superior jerárquico de revisar los actos administrativos del inferior, y de los medios para que los particulares puedan exigirlo; el recurso jerárquico denominado por el derecho positivo generalmente como apelación administrativa.²¹⁷

En el ámbito de la Administración Municipal del Distrito Federal, resulta evidente que estando la función ejecutiva en manos del Gobernador, éste, como Primera Autoridad Ejecutiva del Distrito, tiene que tener la competencia exclusiva de conocer de los recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones de los funcionarios administrativos inferiores; competencia que existe aun cuando la ley no lo consagre expresamente, pues la apelación es un derecho que exige ley

215. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* cit., pág. 248.

216. Vid. escrito de la Procuraduría de la Nación de 26 de julio de 1957 en *Informe de la Procuraduría al Congreso, 1957-1958*, Caracas, 1958, pág. 325. Cfr. Allan-R. Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., págs. 248 y sig.

217. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., pág. 246 y sig.

expresa que lo niegue.²¹⁸ Siendo esto así, también resulta evidentemente un contrasentido que la autoridad deliberante del Distrito, es decir, el Concejo Municipal, conozca de recursos jerárquicos interpuestos contra actos administrativos de funcionarios dependientes o que deben depender administrativamente del Gobernador como Primera Autoridad Ejecutiva. Por ello, constituye una usurpación de funciones —usurpación de la función ejecutiva por parte del órgano legislativo local— el que el Concejo Municipal, mediante ordenanzas o resoluciones, se atribuya a sí mismo, el conocimiento de recursos jerárquicos o apelaciones contra actos administrativos de funcionarios inferiores de la administración municipal.

Lamentablemente, esta usurpación de funciones no es infrecuente. Veamos algunos ejemplos típicos.

A. La Resolución del Concejo Municipal sobre Utilización de las aceras con mesas y sillas de 18 de junio de 1962, establece que “de las decisiones de la Dirección de Obras Municipales o de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales, se concede apelación por ante el Concejo Municipal, dentro de los 10 días siguientes a la notificación respectiva”.²¹⁹

B. La Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en general del Distrito Federal de 13 de abril de 1962, establece en su artículo 23 que “el interesado podrá apelar por ante el Concejo Muni-

218. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., págs. 247 y 248.

219. Vid. Artículo 8 en *Compilación Legislativa Municipal*, edición oficial 1963, Tomo 1, pág. 9.

cipal, el cual decidirá definitivamente en el curso de treinta días a partir de la fecha en que fuera introducida la apelación” de los actos del Director de Obras Municipales por los cuales rechace las objeciones formuladas por el interesado a los cambios sugeridos por el Director respecto a los planos de construcción.²²⁰

C. La misma Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general prevé que “de las sanciones impuestas (conforme a ella por el Director de Obras Municipales) podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, previo pago o afianzamiento a juicio del Administrador de Rentas Municipales”.²²¹

D. La Ordenanza sobre Aseo Urbano y Domiciliario de 30 de noviembre de 1943 establece que de las penas impuestas a los deudores de más de dos trimestres del servicio así como a los demás infractores de la Ordenanza “se podrá apelar ante el Concejo Municipal del Distrito Federal, dentro de los diez días siguientes a la correspondiente notificación”.²²²

E. La Ordenanza sobre Impuesto de Casas, otros Edificios y Terrenos sin construir de fecha 25 de septiembre de 1950 establece que cuando el propietario de un inmueble no encuentre justa la nueva fijación del valor del mismo que servirá de base para el cálculo del impuesto, “podrá interponer recurso por ante el

220. *Vid. en Compilación Legislativa Municipal, cit., Tomo I, pág. 106.*

221. *Vid. Artículos 269 y 270 en Compilación Legislativa Municipal, cit., Tomo I, pág. 149.*

222. *Vid. Artículo 26 en Compilación Legislativa Municipal, cit., Tomo I, pág. 296.*

Concejo Municipal dentro de los diez días después de notificado, para que dicho Cuerpo nombre un perito, quien en unión del que debe haber designado el contribuyente en su solicitud, procederá a hacer la fijación, la cual deberá efectuarse dentro de los diez días inmediatos a la designación del perito nombrado por el Ayuntamiento”.²²³

F. La Ordenanza sobre Catastro de 2 de diciembre de 1960 establece que “de los avalúos fijados por la Oficina Municipal de Catastro se podrá apelar por ante el Concejo Municipal, dentro del término de treinta días continuos a partir de la notificación al interesado”.²²⁴ Asimismo, prevé una apelación de las multas impuestas, “por ante el Concejo Municipal en los diez días siguientes a la notificación, previo pago de la multa aplicada o afianzamiento de la misma”.²²⁵

G. La Ordenanza sobre Espectáculos Públicos del Distrito Federal de 24 de marzo de 1961 establece que “de las penas impuestas (por el Inspector General de Espectáculos Públicos) podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, previo el pago o afianzamiento a satisfacción del funcionario que las haya impuesto, sin cuyos requisitos no se dará curso a la apelación”.²²⁶

223. *Vid.* Artículo 11 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 415.

224. *Vid.* Artículo 15 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 439.

225. *Vid.* Artículo 17 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 439.

226. *Vid.* Artículos 73 y 74 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 762.

H. La Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal de 8 de noviembre de 1958, establece que de las multas por infracción de las disposiciones de la Ordenanza, "podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, dentro de los diez días a partir de la notificación mediante presentación de fianza a satisfacción del funcionario que haya impuesto la multa so pena de no dársele curso a la apelación".²²⁷

I. La Ordenanza sobre Propaganda comercial del Distrito Federal de enero de 1963, establece que "las multas que se impongan por infracciones a la presente Ordenanza, serán apelables ante el Concejo Municipal del Distrito Federal, dentro de los 10 días siguientes a la notificación, por intermedio de la Gobernación del Distrito Federal, la cual remitirá al Concejo Municipal conjuntamente con la apelación, el informe correspondiente".²²⁸

J. La Ordenanza sobre concesión de los Teatros de Propiedad Municipal del Distrito Federal de 6 de marzo de 1963 establece que "las sanciones serán impuestas por el Gobernador por órgano del Inspector de Espectáculos Públicos y podrán ser apeladas, previo pago o afianzamiento de las mismas, por ante el Concejo Municipal dentro del término de cinco días contados a partir de la fecha de notificación al concesionario".²²⁹

227. *Vid.* Artículo 38 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.190.

228. *Vid.* Artículo 49 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.397.

229. *Vid.* Artículo 21 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.141.

K. La Ordenanza sobre Patentes de Vehículos de 5 de enero de 1962 establece que “de las sanciones impuestas conforme a las disposiciones de esta Ordenanza podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, dentro de los diez días siguientes a la notificación, previa cancelación de la multa o constitución de fianza por el monto de la misma, a falta de cuyo requisito no se dará curso a la apelación”.²³⁰

3. LOS PODERES DE ORGANIZACION Y EL NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS MUNICIPALES

30. Tal como hemos visto, el Gobernador del Distrito Federal tiene atribuida la facultad de “organizar y dirigir las oficinas de administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados”. Por tanto ha dicho la Corte, “no cabe duda que al poder *organizar y dirigir* las oficinas de Administración puede, en consecuencia crear servicios y cargos ejecutivamente. El Gobernador es, según se ha subrayado, quien conoce las necesidades públicas y quien, de consiguiente, puede prever los servicios correspondientes. Y como una consecuencia necesaria le viene la facultad de nombrar y remover los empleados de la Administración que le está encomendada”.²³¹ En este mismo sentido

^{230.} Vid. Artículo 28 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1,324.

^{231.} Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 14 de agosto de 1940, *Memoria 1941*, Tomo 1, pág. 230.

debe decirse que estando los poderes de organización en manos del Gobernador ninguna norma municipal dictada por el Concejo Municipal, en el ejercicio de su autonomía normativa, puede válidamente extralimitar ni hacer nugatorias ni menoscabar o restringir las facultades organizativas del Gobernador.²³² De lo contrario estaría viciada de usurpación de funciones.

En este supuesto se encuentra, por ejemplo, la Ordenanza sobre Catastro del Distrito Federal de 2 de diciembre de 1960 al establecer que la Oficina Municipal de Catastro “es una dependencia del Concejo Municipal del Distrito Federal”.²³³

31. Por otra parte, tal como lo ha precisado la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, “al Gobernador del Distrito Federal corresponde el nombramiento y remoción de dos órdenes de empleados del Distrito Federal: el uno relativo a los empleados de su dependencia, cuya atribución o facultad le viene, de su carácter de órgano inmediato del Presidente de la República (ord. 19, art. 13, id.); y el otro, relativo a los empleados de la Administración del Distrito Federal, cuya atribución o facultad le viene de su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico (ord. 4, art. 14, id.). Es absurdo pretender que deben entenderse tales facultades o atribuciones del Gobernador sólo como simples

232. Cfr. Oficio de la Procuraduría General de la República N° 1.998 (Sección de Asesoría del Estado) de 5 de mayo de 1965, pág. 10.

233. *Vid.* Artículo 1° en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 435.

permisos o licencias del Concejo Municipal, y no como envoltentes de plena y propia competencia emanada de la ley y anexa a la autoridad misma que representa aquel funcionario".²³⁴ En base a esos razonamientos la Corte anuló las disposiciones de la Ordenanza del Concejo Municipal de 10 de marzo de 1914 que había conferido la elección de los aferidores municipales al propio Concejo. Para ello, la Corte además sentó lo siguiente: "Ahora, pues, como no puede dudarse que tales empleados lo son manifiestamente de la Administración del Distrito Federal, es claro que caen bajo la previsión del susodicho ordinal 4º, Art. 14 id., siendo así de la libre elección y remoción del Gobernador en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Económico y Administrativo. Es erróneo, de consiguiente, asentar que la citada Ley de 1857 y los mencionados Decretos y Reglamentos del Ejecutivo Nacional dan de algún modo al Concejo Municipal la facultad de abrogarse la elección y remoción de los aferidores municipales de pesas y medidas, a cuya elección, por otra parte, no se han referido ni habrían podido referirse tales piezas legislativas sin cometer una coacción contra la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, por cuyo respeto siempre ha velado principalmente esta Corte, así como por el de la autonomía de los demás Municipios de la República. Porque si el Gobernador tiene el carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administra-

234. Vid. Sentencia de 10 de agosto de 1938, en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 269. Cfr. Sentencia de la misma Corte de 29 de marzo de 1938, *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 182.

tivo y Económico ejerce la administración del Distrito Federal, y puede organizar o dirigir las Oficinas de esa Administración Pública con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados (Arts. 1, 8, 14 y ord. 4º, art. 15 id.). A esta Alta Autoridad Municipal corresponde de consiguiente, nombrar y remover libremente los aferidores municipales, porque tales empleados pertenecen manifiestamente a la Administración Distrital, resultando así procedente la colisión denunciada entre el artículo 2 de la Ordenanza y el ordinal 4º, artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal”.²³⁵

En este mismo sentido, la Corte al anular las disposiciones de la Ordenanza de 19 de diciembre de 1941 que facultaba al propio Concejo Municipal para presentar ternas al Gobernador a fin de que éste designase el Fiscal de la Caja Municipal de Crédito Popular, estableció lo siguiente: “al acordar el Concejo Municipal que el Gobernador nombre un Fiscal para inspección y vigilancia de las actividades de la Caja Municipal de Crédito Popular, de una terna que le presentará dicha Corporación, se concede a sí mismo una atribución que no le da la Ley que rige sus funciones, y menoscaba la facultad que ésta acuerda al expresado funcionario, para nombrar y remover libremente sus empleados”.

“Se ha extralimitado, pues, el Concejo en sus funciones al dictar el artículo 47 del Acuerdo motivo de

235. Vid. Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1938, en *Memoria 1939*, pág. 270.

la presente decisión, el cual colide indiscutiblemente con la Ley Orgánica del Distrito Federal”.

“Es de advertir que la función de administrar envuelve la de fiscalizar y vigilar a fin de que dicha administración sea más cabal y perfecta, y que la supervigilancia o inspección sobre las actividades del Gobernador no la ejerce el Concejo Municipal mezclándose en la administración ni coartando las facultades legales de aquél, sino examinando minuciosamente, en la oportunidad legal, sus actuaciones, así como la cuenta anual que debe presentar al Concejo dicho funcionario, la del Administrador de Rentas Municipales y la del Recaudador de Rentas del Departamento Vargas”.

“Y si es que el Concejo Municipal considera que la vigilancia de las actividades de la Caja Municipal de Crédito Popular se ejerce mejor presentándole los candidatos para Fiscal al Gobernador, que eligiéndolo éste libremente, es con la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que corresponde al Congreso Nacional y no al Concejo, como debe procurarse tal propósito”.²³⁶

Asimismo, y por sentencia de 10 de febrero de 1943, la misma Corte Federal y de Casación declaró que colidían con la Ley Orgánica del Distrito Federal las disposiciones de la Ordenanza sobre Beneficencia Pública dictada por el Concejo en 31 de marzo de

²³⁶ Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 11 de febrero de 1942, en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 113.

1942, al atribuirse el Concejo Municipal mediante ella el nombramiento de las personas o funcionarios que debían constituir la Junta de Beneficencia Pública del Distrito Federal, que compete al Gobernador del Distrito.²³⁷

Ahora bien, siendo esto así, y de conformidad con la doctrina de la Corte, que compartimos, surge la evidencia de la ilegalidad, por usurpación de funciones municipales, de otra serie de Ordenanzas vigentes en el Distrito Federal que atribuyen al propio Concejo Municipal el nombramiento de funcionarios municipales. Veamos unos ejemplos típicos:

A. La Ordenanza sobre Catastro del Distrito Federal de 2 de diciembre de 1960 atribuye al propio Concejo Municipal la "libre elección y remoción" del personal de la Oficina Municipal de Catastro.²³⁸

B. La Ordenanza de Escuelas Municipales del Distrito Federal de 6 de junio de 1899 atribuye al propio Concejo Municipal el proveer los cargos de preceptores y hacerles los exámenes respectivos para ello.²³⁹

C. La Ordenanza sobre Inmuebles Municipales del Distrito Federal de 14 de noviembre de 1960 atri-

237. *Ibid.* Sentencia de 10 de febrero de 1943 en *Memoria 1944*, Tomo I, pág. 125.

238. *Ibid.* Artículo 7 en *Compilación Legislativa Municipal*, Tomo II, pág. 426.

239. *Ibid.* Artículos 10 y 12 en *Compilación Legislativa Municipal*, cit., Tomo II, págs. 725 y 724.

buye al propio Concejo Municipal el nombramiento de los miembros de la "Comisión de Administración de Inmuebles Municipales".²⁴⁰

D. La Ordenanza de Mercados Libres del Distrito Federal de 28 de junio de 1951 atribuye al Concejo Municipal el nombramiento de uno de los miembros de la Junta Fiscalizadora de los Mercados.²⁴¹

E. La Ordenanza sobre Organismos Municipales de Planeamiento Urbano del Distrito Federal de 5 de abril de 1960 atribuye al propio Concejo Municipal el nombramiento del Director y del personal técnico y de oficina de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano.²⁴²

F. La Ordenanza sobre el Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal de 7 de julio de 1961 atribuye al Concejo Municipal el nombramiento de uno de los integrantes de la Junta Administradora del Instituto.²⁴³ Esta Ordenanza fue modificada por acuerdos de 6 de julio de 1966 y de 31 de agosto del mismo año, en el cual se crea una Junta Reorganizadora del Instituto integrada por siete miembros, de los cuales tres son designados por el Concejo Municipal. Este último acuerdo fue enviado al

240. Vid. Artículo 9 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 996.

241. Vid. Artículo 13 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.109.

242. Vid. Artículo 4 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.216.

243. Vid. Artículo 6 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.496.

Gobernador del Distrito Federal para el "ejecútese" legal, pero el Gobernador lo devolvió al Concejo Municipal en uso de sus atribuciones legales, formulándole la observación de la ilegalidad, entre otras, de esas normas que atribuían al Concejo el nombramiento de algunos miembros de la Junta. Este acuerdo fue ratificado por el Concejo conforme al procedimiento señalado en el Ordinal 2º del Artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. En vista de ello el Gobernador intentó por escrito de fecha 29 de septiembre de 1966 recurso de nulidad del referido acuerdo, solicitando como decisión previa que la Corte Suprema de Justicia acordara la suspensión de su aplicabilidad hasta tanto decidía el fondo del recurso. Con fecha 6 de octubre de 1966, la Corte Suprema dictó un auto suspendiendo la aplicabilidad del referido acuerdo de 31 de agosto, por lo que continúa en vigencia el anterior de 6 de julio del mismo año 1966.²⁴⁴

G. La Ordenanza sobre Instituto Municipal de Crédito Popular de 2 de diciembre de 1947 atribuye al Concejo Municipal el nombramiento de los tres miembros de la Junta Administradora del Instituto.²⁴⁵

244. Vid. en *Gaceta Municipal del Distrito Federal*, Extra N.º 194 de 22 de julio de 1966. Ello dio origen a diversas protestas del Concejo Municipal, hasta el punto de que por Acuerdo de 7 de Octubre de 1966 se declaró "día infamante para la Municipalidad del Distrito Federal el 6 de octubre de 1966" fecha de la decisión de la Corte Suprema de Justicia citada. Vid. el texto del último Acuerdo en la Página C-9 de la Edición del diario *El Nacional* de 9 de octubre de 1966.

245. Vid. Artículo 17 en *Compilación Legislativa Municipal*, cit., Tomo III, pág. 1,027.

cuarta parte

las experiencias del derecho comparado

1. INTRODUCCION

32. Puede decirse que es una tendencia general en el derecho comparado, el hecho del otorgamiento, a las grandes ciudades capitales de Estado, de un régimen especial en relación al de las demás municipalidades de un país. En todo caso queda claro que este fenómeno no es consecuencia del solo hecho del crecido número de habitantes de la gran ciudad, sino del carácter de capitalidad de la misma, es decir, de constituir la sede de la Administración Central.²⁴⁶ Por ello, este régimen especial adquiere relevancia particular en lo antinente al régimen de gobierno de la capital, que debe ser compatible con la necesidad de que los órganos de la Administración Central desarrollen sus funciones con el mayor prestigio y la máxima eficacia. En este sentido, Luis Jordana de Pozas, des-

246. Cfr. por todos José Leal Fuertes, Algunos ejemplos del Régimen Especial de Capitalidad en el Derecho Comparado, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 96, 1957, pág. 859; Luis Jordana de Pozas, Madrid, Capital política y sede de la Administración Central en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 137, 1964, pág. 656 Jesús González Pérez, El Régimen Especial de Madrid y Barcelona, *loc. cit.*, pág. 226.

pués de analizar algunos casos ejemplares del régimen local especial de capitales de Estado, saca entre otras, las siguientes conclusiones: "En los países (que son la mayoría) cuya organización local comprende dos o tres categorías de entes territoriales (Municipio y Provincia o Condado, Municipio, Distrito y Provincia), es clara la tendencia a sustraer a la capital de toda dependencia e integración respecto de una entidad territorial superior. Este designio se logra por dos caminos: el de constituir un Distrito exento, con dependencia directa del Legislativo o del Ejecutivo Nacional o el de acumular en los órganos administrativos de la capital las atribuciones normalmente repartidas entre los dos o los tres tipos de entidades locales. Pertenecen al primero de los caminos indicados, los Distritos Federales de las naciones americanas y de Australia. La segunda solución ha sido frecuentemente empleada en Europa (Londres, París, capitales nórdicas y otras varias). Dos constantes de las organizaciones especiales de las capitales suelen ser la inexistencia o competencia relativamente menor de los órganos colegiados designados por sufragio y la deliberada disminución del papel del órgano ejecutivo municipal. En la misma línea se encuentra el grado de autonomía local, generalmente disminuido en las capitales de Estado como consecuencia del nombramiento gubernativo de todos o algunos de quienes las gobiernan y administran o del mayor control y tutela ejercidos por las autoridades superiores".²⁴⁷

247. Vid. Luis Jordana de Puzas, Madrid, Capital Política y sede de la Administración Central. *Ioc. cit.*, págs. 656 y 657.

Por su parte, Sabino Alvarez-Gendin y Blanco observa como tendencia general "el que los órganos directivos de las grandes ciudades, sobre todo en la capitalidad, sean desempeñados por personas designadas por el poder central, saliéndose del marco general de designaciones democráticas, ya que pueden en su situación abrogarse funciones vinculantes con la política del Estado, la cual conviene poner bajo la salvaguarda de éste".²¹³

Ahora bien, teniendo en cuenta las anteriores observaciones, analicemos someramente el *régimen de gobierno* de algunas de las principales capitales del mundo, distinguiendo entre ellas, especialmente, el de los Distrito Federales.

II. EL REGIMEN DE GOBIERNO DE ALGUNAS CIUDADES CAPITALES

I. PARIS ²¹⁹

33. Un ejemplo típico de régimen especial de gobierno de las ciudades capitales constituye el de París, por lo que es además una excepción del régimen local uniforme francés. Ya durante el Segundo

213. Vid. Sabino Alvarez-Gendin y Blanco, El nuevo Régimen Municipal de Barcelona, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N.º 112, 1960, pág. 491.

219. Vid. en general M. Félix, *Le régime administratif du département de la Seine et de la Ville de Paris*, 2 vols., 19 46-47; J. Legaten, *Le Statut de Paris*, 1956.

Imperio, el Barón Haussmann proclamó que “la capital pertenece al Gobierno” y en este sentido Barthélemy cita entre las razones que exigen imperiosamente que París tenga un régimen especial, la del “peligro político que existirá si, junto a los poderes públicos, existieran poderes locales muy potentes”.²⁵⁰

De acuerdo a ello, en París existe un Concejo Municipal de 90 miembros elegidos, cuyo Presidente tiene la sola función de presidir las sesiones del mismo. París carece de un Alcalde y las funciones ejecutivas pertenecen a dos Prefectos: el de Policía y, en cuanto al resto de las facultades, el del Departamento del Sena; y ello, en virtud de que en París no es posible disociar la ciudad de París de las municipalidades suburbanas del Departamento del Sena. De aquí deriva una de las peculiaridades del régimen especial de gobierno municipal, consistente en que las dos administraciones, municipal y departamental, se funden en una sola, a diferencia de lo que sucede en los restantes municipios de la nación, en los que ambas jurisdicciones están perfectamente diferenciadas.

La competencia del Concejo Municipal es bastante reducida si se la compara con la de los demás Concejos Municipales franceses y se halla contenida en una enumeración limitativa de fines que, con tendencia restrictiva, se hizo por el Decreto-Ley de 21 de abril de 1939 y la Ordenanza de 13 de abril de 1945, aunque ha sido aumentada por Decreto de 6 de enero de

250. Cit. por Jordana de Pazas, “Madrid, Capital Política y sede de la Administración Central”, *loc. cit.*, pág. 655.

1961. Entre la competencia del Concejo se destaca principalmente la aprobación del Presupuesto de la Municipalidad. En todo caso, sobre el Concejo se ejerce una fuerte tutela administrativa, aun cuando las exigencias de la aprobación previa, que constituía la regla tradicional, no se aplican más desde el decreto de 6 de enero de 1961, sino a las deliberaciones que la Ley enumera. Por otra parte, los dos Prefectos son nombrados por el Gobierno central, así como los 20 Alcaldes (*Maires*) de los veinte distritos (*Arrondissements*) en que está dividida territorialmente la ciudad. Por ello, los Alcaldes de París son agentes del Estado y actúan como representantes del Poder Central.²⁵¹

2. MADRID ²⁵²

34. Después de la modificación de la Ley de Régimen Local, por la Ley de 7 de noviembre de 1957, que permitió un régimen especial para "Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas también lo aconseje",²⁵³

251. Cfr. André de Laubadère, *Traité Elementaire de Droit Administratif*, Tomo I, (3ª edición), París, 1963, págs. 155 a 159; Luis Jordana de Posas, Madrid, Capital Política y sede de la Administración Central, *loc. cit.*, págs. 655 y 656; José Leal Fuertes, Algunos ejemplos del Régimen Especial de Capitalidad en el Derecho Comparado, *loc. cit.*, págs. 861 a 866.

252. *Vid.* en general, por todos, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Madrid 1964; Luis Jordana de Posas, Madrid, Capital Política y sede de la Administración Central, *loc. cit.*, pág. 641 a 646; Juan Antonio Lara Poe, La Ley Especial de Madrid y los problemas de la Competencia Municipal, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N.º 130, Madrid, 1963, págs. 481 a 514.

253. *Vid.* Jesús González Pérez, El Régimen Especial de Madrid y Barcelona, *loc. cit.*, pág. 328; Sabino Álvarez-Gendín y Blanco, El nuevo Régimen Municipal de Barcelona, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N.º 112, Madrid 1960, págs. 488 a 513.

los Municipios de Barcelona y Madrid fueron regulados por sendas Leyes que instituyeron un régimen especial.

En efecto, de acuerdo a la Ley especial para el Municipio de Madrid aprobada por Decreto 1674 de 11 de julio de 1963, los órganos del Municipio de Madrid, a los cuales corresponde, según sus respectivas competencias, el gobierno y administración del mismo, son: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Ayuntamiento en Pleno, la Comisión Municipal de Gobierno y las Juntas Municipales de Distrito.²⁵⁴ El Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal, y como tal, Presidente nato del Ayuntamiento Pleno, de la Comisión Municipal de Gobierno y de todos los órganos colegiados municipales. Es además representante de la Corporación y Delegado del Gobierno Central, y por ello es nombrado por el Jefe del Estado.²⁵⁵ Por su parte, el órgano colegiado fundamental de la Municipalidad es el Ayuntamiento Pleno, integrado por el Alcalde, los Concejales y el Secretario, siendo los Concejales designados mediante elección restringida.²⁵⁶

3. LISBOA ²⁵⁷

35. Por su parte, la necesidad de una regulación específica, distinta de la aplicable al resto de los

254. *Vid.* Artículo 4 de la Ley Especial.

255. *Vid.* Artículos 6 y 7 de la Ley Especial.

256. *Vid.* Artículos 14 y 15 de la Ley Especial.

257. *Vid.* en general, A. Celestino Da Costa, *Lisboa, capital de Portugal*, Lisboa, 1942; Alexander Vasconcelos, *Extensión y remodelación de Lisboa*, Orientación administrativa, 29 Congreso das Capitais, Lisboa, 1950.

municipios, ha sido reconocida a las ciudades de Lisboa y Oporto por el vigente Código Administrativo, aprobado por Decreto-Ley N^o 31.095 de 31 de diciembre de 1940.

De acuerdo a dicho cuerpo legal, el órgano de Gobierno de Lisboa es la Cámara Municipal, integrada por un Presidente y doce concejales. El Presidente de la Cámara Municipal es nombrado por el Gobierno Central, acentuándose su carácter de delegado del mismo, y de acuerdo al referido Código Administrativo, tiene una evidente supremacía en el Concejo ya que puede resolver por sí mismo la mayor parte de los asuntos que integran la competencia municipal, salvo aquéllos que requieren especial acuerdo de la Cámara. Por su parte, la Cámara Municipal además del Presidente, está integrada por doce vereadores o concejales, elegidos por sufragio orgánico. La Cámara está sometida a un fuerte control de tutela por el Gobierno Central, al requerirse la aprobación previa de éste para el ejercicio de ciertas competencias.²⁵⁸

4. BOGOTÁ

36. Uno de los típicos ejemplos latinoamericanos de régimen especial derivado de la capitalidad en Estados no federales, es el de Bogotá, como Distrito Especial. En efecto, por Decreto 3.640 de 1954 Bogotá, Capital de la República, se organizó como un Dis-

258. Cfr. José Leal Fuertes, Algunos ejemplos del Régimen Especial de Capitalidad en el Derecho Comparado, *loc. cit.*, págs. 871 a 876.

trito Especial, "sin sujeción al Régimen Municipal ordinario". A pesar de la erección de Bogotá como Distrito Especial, continuó existiendo un Concejo Municipal, denominado Consejo Administrativo del Distrito Especial, pero con facultades menos amplias que el Concejo del régimen municipal ordinario, por el robustecimiento de las atribuciones del órgano ejecutivo. Además, la mitad del número de miembros del referido Consejo Administrativo son designados por el Presidente de la República, y el resto por elección popular. Uno de los miembros del Consejo Administrativo es el Alcalde Mayor, órgano ejecutivo y Jefe de la Administración del Distrito Especial; es nombrado asimismo por el Presidente de la República, y como tal, tiene el carácter de agente de éste.²⁵⁹

5. OTROS EJEMPLOS EN LATINOAMERICA

37. La preeminencia de la intervención del Poder Central se destaca en el régimen de gobierno de otra serie de capitales latinoamericanas, tal como las indica Fernando Albi: en Tegucigalpa, el gobierno de la ciudad corresponde a una comisión de nombramiento gubernativo, que depende del Poder Ejecutivo; en Managua, el gobierno de la ciudad corresponde al Presidente de la República, representado por un Ministro; en San Juan de Puerto Rico, el gobierno de la ciudad corresponde a un Gerente y a una Comisión,

259. Cfr. Iván Echeverri Cancino, *Régimen Administrativo de Bogotá, Distrito Especial*, (Tesis). Bogotá, 1958. pág. 23 y sig.

esta última de nombramiento gubernativo y el Gerente designado por la misma; en Santiago de Chile, el Alcalde es nombrado por el Gobierno Central; y en Asunción, el Intendente también es de nombramiento gubernativo.²⁶⁰

III. EL REGIMEN DE GOBIERNO DE ALGUNOS DISTRITOS FEDERALES

1. EL DISTRITO DE COLUMBIA ²⁶¹

38. El régimen especial del gobierno de la ciudad de Washington es consecuencia del sistema federal que rige en los Estados Unidos de América del Norte y encuentra su fundamento en la necesidad de sustraer a la Capital Federal de la influencia que sobre la misma pudiera ejercer cualquier Estado. En esta forma, la organización actual descansa en el principio de que el gobierno del Distrito Federal pertenece a la competencia de los órganos de la Federación. En este sentido puede afirmarse con José Leal Fuertes, que Washington constituye una excepción a las normas generales del moderno Derecho Municipal.²⁶²

260. Vid. Fernando Albi, *Derecho Municipal Comparado del mundo Hispánico*, *cit.*, págs. 350 y 351.

261. Ferguson and Mc Henry, *The American Federal Government*, New York, 1950, pág. 592 y sig.; A. y S. Tunc, *Le Système Constitutionnel de Etats Unis d'Amérique*, Paris 1954, Tomo II, págs. 6 y 7, *La Constitución de los Estados Unidos de América*, Tomo I, Buenos Aires, 1949, pág. 279 y sig.

262. Vid. José Leal Fuertes, *Algunos Ejemplos del Régimen Especial de Capitalidad en el Derecho Comparado*, *loc. cit.*, pág. 882.

En efecto, las funciones legislativas en el Distrito Federal son ejercidas directamente por el Congreso de los Estados Unidos, para lo cual funcionan las correspondientes comisiones. Por otra parte, para el despacho de los asuntos existe una comisión permanente en cada Cámara, con el fin de preparar la legislación referente a una serie de materias específicas. Por su parte, las funciones ejecutivas corresponden, en principio, al Presidente de los Estados Unidos, quien las delega en un "board" o comisión, formado por tres comisionados, nombrados por él, de acuerdo con el Senado.²⁶³

2. BUENOS AIRES. CAPITAL FEDERAL

39. La problemática relativa al gobierno de Buenos Aires como Capital Federal ha sido largamente debatida en la doctrina argentina desde los orígenes mismos del régimen federal, sobre todo por los inconvenientes interpretativos de las normas constitucionales que instauran dicho régimen y de las normas legales que lo desarrollan.²⁶⁴

263. Cfr. José Leal Fuentes, Algunos ejemplos del Régimen Especial de Capitalidad en el Derecho Comparado, *loc. cit.*, págs. 881 a 883; V. Castro Martínez, *La Organización Territorial de Estados Unidos*, Madrid, 1953, págs. 52 y 53.

264. *Ibid.*, en general; C. Zucalín, El gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en *Revista de Derecho y Administración Municipal*, Buenos Aires, 1940 N.º 120, págs. 115 y sig.; Saavedra Lamas C., *Sistema Municipal de la Capital de la República*, Buenos Aires, 1903; Adolfo Mujica, El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en *Anales del Instituto Popular de Conferencias*, Tomo XV, Buenos Aires, 1939, pgs. 46 y sig.; R. Bielsa, Buenos Aires en W. A. Robson, *Great cities of the World*, Londres, 1951.

En efecto, para 1950, Benjamín Villegas Basabilvaso expresaba que “de acuerdo con los nuevos textos constitucionales, el gobierno y administración de la capital de la Nación está exclusivamente a cargo del Congreso y del Presidente de la República. Las funciones de estos órganos son distintas: cada uno de ellos tiene su ámbito propio e inconfundible; las del primero son esencialmente *normativas*; las del segundo, *ejecutivas, sin perjuicio de su poder reglamentario*. Este sistema --agrega Villegas-- no permite que se organice, dentro del Distrito Federal, ningún colegio, corporación o concejo, con facultades legislativas u ordenancistas. Todas las facultades de legislación en sentido estricto corresponden constitucionalmente al Congreso y la reglamentación de la misma al Poder Ejecutivo de la Nación”.²⁶⁵

No obstante lo anterior, resulta evidente como lo afirma Zavalía, “que ni al Presidente ni a las Cámaras Nacionales les sería posible atender a toda la minucia de una administración municipal”, por lo que “pudo preverse la necesidad y conveniencia de que, en lo ejecutivo, actuase un funcionario que fuese como la prolongación de la persona del Primer Magistrado de la Nación, y de que funcionase también un cuerpo colegiado que tuviera a su cargo la tarea —también minuciosa y, por lo tanto, difícil de realizar por el Congreso, ya recargado con la función legislativa gene-

265. Vid. Benjamín Villegas Basabilvaso, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, 1950, pág. 438.

ral— de dictar las numerosas Ordenanzas llamadas a resolver los problemas sencillos de la administración local”.²⁶⁶

En esa forma, y dejando a salvo las diversas etapas en que el régimen ha quedado en suspenso, como la actual, a partir de la Ley 1.260 de 1882, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires se ejerce entre un Concejo deliberante y un Intendente. El Concejo deliberante, actualmente compuesto de 30 miembros, es designado por elección popular, y tiene funciones deliberantes: y el Intendente, como órgano ejecutivo, es nombrado por el Presidente de la República y actúa como representante del Gobierno Nacional.²⁶⁷

Por supuesto que la existencia del cuerpo deliberante electivo ha llevado a la doctrina a preocuparse frente a su composición política, habiendo expresado Zavallia lo siguiente: “Si el propósito de federalizar la ciudad donde residieran las autoridades nacionales nacia de la necesidad de evitar que actuase en ella otra voluntad que la de la Nación, ¿cómo puede conciliarse con esa exigencia tan significativa el funcionamiento de una corporación de origen electoral contrario a los intereses nacionales personificados en el Presidente de la República y en el Congreso?”²⁶⁸

266. Vid. Clodomiro Zavallia, *Tratado de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1941, pág. 227; C. Zavallia, *El gobierno de la ciudad de Buenos Aires*, *loc. cit.*, pág. 123.

267. Vid. Rafael Bielsa, *Principios de Régimen Municipal*, Buenos Aires, 1962, págs. 126 y sig.; y 160 y sig. especialmente 169.

268. Vid. C. Zavallia, *El gobierno de la ciudad de Buenos Aires*, *loc. cit.*, pág. 125.

3. EL DISTRITO FEDERAL DE MEXICO

40. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal Mexicano de 1941, reformada en 1945 y 1946, determina que la administración de dicho Departamento se encuentra organizada en los términos siguientes: el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto de un Gobernador o Jefe del Departamento de su libre nombramiento y remoción. Este es auxiliado principalmente por un Consejo Consultivo, como órgano colegiado compuesto por representantes de los principales intereses de la localidad, designados por el Jefe del Departamento a propuesta de diversas agrupaciones. En todo caso, las atribuciones de este Consejo son únicamente de carácter informativo y de consulta, y en ningún caso de carácter decisorio o ejecutivo. Por otra parte, la función legislativa en el Distrito está a cargo del Congreso de la Unión de acuerdo a la Constitución Federal.

De acuerdo a lo anterior, es claro entonces que la organización del Distrito constituye un régimen de centralización administrativa pues corresponde al Jefe de la Administración Federal ejercer la suprema autoridad en el Departamento.²⁶⁹

269. Vid. Lucio Mendieta y Núñez, *La Administración Pública en México*, México 1942, págs. 127 a 145; Ricardo J. Zevada, *El Departamento del Distrito Federal*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, N° 10, México 1929, pág. 8 y sig.; Gabino Frago, *Derecho Administrativo*, México 1955, págs. 328 y sig.; A. Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México 1955, pág. 537 y sig.

4. EL ANTIGUO DISTRITO FEDERAL DE RIO DE JANEIRO ²⁷⁰

41. El gobierno del Distrito Federal de Río de Janeiro, que era muy similar al de Caracas, tenía lugar por un órgano que ejercía la función ejecutiva: el Alcalde; y otro al que correspondía la función legislativa: el Consejo de la Ciudad.

El Alcalde era designado por el Presidente de la República, quien también podía removerlo libremente. Su competencia era bastante extensa: era el representante legal del Distrito Federal y, como tal, podía adoptar acuerdos y concertar contratos, en este caso, con la aprobación del Consejo. El Alcalde además, dirigía y controlaba los servicios públicos municipales y para ello disponía de amplias facultades, tanto en el orden financiero como administrativo.

Por su parte, el Consejo de la Ciudad se componía de 50 consejeros, elegidos por los ciudadanos del Distrito mediante el sufragio directo. El Consejo ejercía facultades legislativas, sin perjuicio de los Poderes que en esta esfera de acción se concedían al Alcalde.

En efecto, en la realidad no existió en el régimen de Río de Janeiro una perfecta discriminación entre las facultades ejecutivas y legislativas por lo que se refería a la figura del Alcalde, puesto que éste podía

270. *Vid.* en general, José Arturo Rios, Río de Janeiro, en W. A. Robson, *Great cities of the World*, Londres, 1954, pág. 489 y sig.; Levi Carneiro, *Organizacao dos Municipios e do Distrito Federal*, Rio de Janeiro, 1953.

dictar decretos, ordenanzas, instrucciones y reglamentos, e incluso bloquear la actividad del Consejo por medio de su facultad de veto frente a las resoluciones de este último. Este derecho del Alcalde caracterizó a dicha magistratura con fuertes caracteres, y en la práctica dio lugar a frecuentes tensiones entre el órgano ejecutivo y el Consejo de la Ciudad.²⁷¹

5. APRECIACION GENERAL

42. Como apreciación general derivada de la comparación de los diversos regímenes de gobierno de Distrito Federales antes descritos, nada más exacto que la siguiente conclusión de Jordana de Pozas, cuando al referirse al Distrito de Columbia afirma: "El régimen de Washington ha constituido un prototipo de gobierno de capitales de Estado. Pronto alcanzará su centenario y su influjo, sobre todo en América, ha sido grande, particularmente en los Estados Federales, como México, Argentina, Brasil y Venezuela. Aunque con variantes, el régimen de México, de Buenos Aires y de Caracas responde a la misma preocupación de salvaguardia del Gobierno Nacional, que se traduce en singularidades territoriales (el Distrito Federal), estructurales (*nombramiento gubernativo del órgano ejecutivo y supresión o debilitamiento del colegiado municipal*), de relación con los Poderes del Estado (dependencia del Presidente de la República y del Par-

271. Cfr. José Leal Fuertes, *Algunos ejemplos del Régimen Especial de Capitalidad en el Derecho Comparado*, *loc. cit.*, págs. 884 y 885.

lamiento o de uno solo de ellos), de menor participación de los vecinos en la Administración municipal y, finalmente, financieras (toma a su cargo de los gastos por la Nación o fuerte subvención de fondos del Estado)”.²⁷²

En todo caso, trátase de ciudades capitales o de Distritos Federales, el estudio del Derecho Comparado nos muestra dos constantes a retener: En primer lugar, la inexistencia o la competencia relativamente menor de los órganos colegiados designados por el sufragio; y en segundo lugar, la disminución del grado de autonomía local como consecuencia del nombramiento gubernativo de todos o algunos de quienes gobiernan las ciudades o las administran, o como consecuencia del aumento del control y tutela ejercidos por las autoridades nacionales sobre dichos órganos.

272. Vid. L. Jordana de Pozas, Madrid, Capital Política y sede de la Administración central, *loc. cit.*, pág. 650.

quinta parte

perspectivas futuras :
las exigencias del área metropolitana de caracas

43. Los problemas del régimen de gobierno en el Distrito Federal, ciertamente, ya no pueden ser desligados del problema más amplio y grave del régimen uniforme y coordinado que requiere toda el Area Metropolitana de Caracas.

En efecto, pocos fenómenos de cuantos se desarrollan en la Administración Local de nuestros días se encuentran revestidos de tanta importancia, generalidad y actualidad como el del crecimiento de las grandes ciudades, "el principal problema de la moderna civilización", en frases de Mackenzie.²⁷³ En efecto, este fenómeno del crecimiento de las zonas metropolitanas que ahora agobia el régimen de Caracas, es común a todas las partes del mundo. En la actualidad hay zonas metropolitanas en Oriente y Occidente, en los países más avanzados y en los menos desarrollados, en los países capitalistas y en los comunistas, en las vie-

273. *Cit. por R. Entrena Cuesta, Problemas Actuales de las Grandes Ciudades, en Problemas Políticos de la Vida Local, Tomo I, Madrid, 1961, pág. 101.*

jas naciones y en las nuevas. Hay que aceptarlo como un fenómeno de nuestro tiempo, que ha adquirido una importancia cuantitativa extraordinaria.²⁷⁴

Ahora bien, este creciente número de personas que se agrupan en torno a los grandes centros urbanos, plantea una serie de problemas más o menos comunes en cuanto a su enunciado, referentes fundamentalmente a la *organización administrativa*, la prestación de servicios municipales, la hacienda local, la participación de los administrados en el régimen de gobierno y la planificación.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el primero de dichos problemas, de cuya solución van a depender materialmente los otros, es el de mayor importancia: *la evolución de la metrópoli moderna lamentablemente no ha ido acompañada de una evolución apropiada del sistema de gobierno ni de una organización administrativa adecuada*. La ciudad, la gran ciudad, ha desbordado los marcos de jurisdicción territorial primitivos, y ha invadido otras jurisdicciones municipales. En esta forma, las facultades administrativas antagónicas y los encontrados intereses de las administraciones locales vecinas y de la autoridad pública en diferentes planos²⁷⁵ han entorpecido considerable-

274. Cfr. Luis G. Márquez, *Las Zonas Metropolitanas y sus problemas*, en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1962, pág. 130. Un reflejo de ello ha sido el resultado y los trabajos presentados al "Programme d'études et de stages sur les Problemas Metropolitanas", organizado en 1967 por la Municipalidad de Toronto, Canadá.

275. En Caracas por ejemplo: Ejecutivo Nacional, Ejecutivo del Estado Miranda, Gobernador del Distrito Federal, Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda.

mente la planificación general y la prestación de servicios a las zonas periféricas integradas. De ahí que el principal problema a resolver en toda zona metropolitana es el *del paso de un régimen local normal a uno específico para dicha zona*, es decir, es el problema de establecer una estructura organizativa que corresponda realmente a la población, extensión territorial y vida social y económica que en ella se desarrollan.²⁷⁶

44. Aunque los autores coinciden en que cada caso tiene sus características peculiares y no es posible, por ello, señalar soluciones generales, las alternativas imaginables y viables se reducen a cuatro o cinco. Victor Jones en el Curso sobre Problemas Administrativos de los Grandes Centros Urbanos, profesado en la Universidad de Bolonia hace algunos años, cita las siguientes posibilidades: anexión, confusión de la ciudad con el ente superior (provincia o condado), separación radical de la ciudad de este ente local (el ejemplo de los burgos-condados ingleses) y creación de un distrito federal o metropolitano especial. Bollens cita seis alternativas: las cuatro anteriores y dos intermedias, consistentes en un régimen de conciertos entre los entes locales afectados en una confederación de municipios. Phillips amplía la cifra a diez, pero se trata, en realidad, de subtipos de los anteriores y de la asunción directa por el Estado de los problemas de metrópoli.²⁷⁷ En el fu-

276. Vid. nuestra ponencia al Ier. Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal celebrado en Caracas en noviembre de 1967 sobre "Los Problemas de las Areas Metropolitanas y la Ley Orgánica del Poder Municipal".

277. Vid. V. Jones, *Problemi Amministrativi dei Maggiore Centri Urbani*, Bolonia, Scuola de Perfezionamento in Scienze Administrative, cit.,

turo, Caracas, dado el crecimiento de su zona de influencia, habrá de estructurarse conforme algunos de esos principios.

45. En efecto, Caracas, con su gran zona o Area Metropolitana,²⁷⁸ no escapa al proceso inevitable de tendencia a la integración administrativa de los entes locales que en ella tienen jurisdicción. Para ello la Constitución ha consagrado diversas posibilidades jurídicas.

En efecto, el artículo 10 de la misma consagra expresamente la posibilidad de que se produzcan entre los diversos entes territoriales del país, convenios de cesión de parte de sus territorios, lo que también tiene vigencia para el Distrito Federal. Así, dicha norma señala que "las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado". En esta forma la primera de las soluciones posibles para lograr una integración del Area Metropolitana está configurada por ejemplo, por la *anexión*, por cesión del territorio del Distrito Sucre del Estado

por M. Pérez Olea, *Problemas de Madrid ante su Ley Especial*, Madrid 1964, pág. 44. Jewell Case Phillips, *Municipal Government and Administration in America*, Nueva York, 1960, págs. 135 - 169, cit., por M. Pérez Olea, *op. cit.*, pág. 43.

278. Vid. Marco Aurelio Vila, *Area Metropolitana de Caracas*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, Caracas, 1965. Vid. asimismo, el Decreto N° 647 de 13 de octubre de 1950 por el cual se creó, para fines estadísticos y censales, el "Area Metropolitana", en Gaceta Oficial N° 23.357 de 19 de octubre de 1950.

Miranda al Distrito Federal en la forma prevista en la Constitución. En esta forma, toda el Area Metropolitana o un gran porcentaje de ella estaría integrada bajo una sola estructura administrativa y un régimen de gobierno cónsono con el carácter de capitalidad y sede de los Poderes Nacionales de Caracas.

Pero partiendo del supuesto de la dificultad práctica de su viabilidad, que tiene la solución de anexión referida anteriormente, la misma Constitución ha previsto otros mecanismos de integración.

En efecto, el artículo 11 de la Carta Fundamental señala que “la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional” y agrega que “una Ley Especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas (y principalmente la Municipalidad del Distrito Federal y la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda), sin menoscabo de la autonomía municipal”. Ante esta norma, la Exposición de Motivos de la Constitución aclara que “de esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados del crecimiento de la ciudad, que desborda los límites que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal”.²⁷⁹ Por otra parte, y en torno a estos mismos problemas, la Constitución también señala, al consagrar el régimen municipal, que “también podrán los Municipios constituir *mancomunidades* para determinados fines de su

279. *Vid.* en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas, 1961, pág. 377.

competencia”.²⁸⁰ Por tanto, dada la consagración de la autonomía municipal y ante la poca viabilidad actual de proponer una anexión de los entes municipales que tienen jurisdicción en el Área Metropolitana, la integración administrativa que Caracas reclama, dentro de las previsiones constitucionales señaladas, puede hacerse o a través de la creación por Ley, de sistemas de coordinación que deben dejar a salvo la autonomía municipal o a través de la constitución de mancomunidades. Esta es, por ejemplo, la solución dada en el derecho comparado a través de la adopción de fórmulas federativas, mancomunadas o consorciales, con todas las entidades locales existentes en un área metropolitana, mediante la creación de órganos para regir y administrar los asuntos y servicios comunes a todas ellas.²⁸¹

En esta forma puede decirse que la federación es una de las soluciones más recientes y la que parece encerrar mayores posibilidades. Consiste en formar una federación de gobiernos locales, a imagen y semejanza de las organizaciones federales que poseen muchos niveles gubernativos superiores. La primera aplicación práctica de esta idea tuvo lugar en el año 1953 en el Canadá. La ciudad de Toronto y doce municipios suburbanos constituyeron en dicho año la “Municipalidad de la Metrópoli de Toronto”, cuyos estatutos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa de la Provincia de Ontario. El llamado “*Toronto Plan*” fue el primer in-

280. Artículo 28 de la Constitución.

281. Cfr. R. Enirena Cuesta, *Problemas Actuales de las Grandes Ciudades*, loc. cit., pág. 116.

tento realizado en serio para dar a una zona metropolitana un sistema de gobierno que esté en condiciones de satisfacer sus necesidades de organización, planificación, coordinación, hacienda, etc. Esta "municipalidad metropolitana", que actualmente tiene una superficie de 240 millas cuadradas y que cuenta con una población de 1.900.000 personas, comenzó a funcionar el primero de enero de 1954. A partir del 1º de enero de 1967 sus trece municipalidades quedaron reducidas a seis. Su órgano principal es el Consejo Metropolitano, cuyo régimen de integración actual tiene, hasta el año 1969, una serie de modalidades transitorias, originalmente quedó integrado por: el Alcalde, dos interventores y nueve concejales de la *City* de Toronto, los presidentes de los Concejos Municipales de los doce municipios vecinos y un presidente elegido cada año por los miembros del Consejo Metropolitano. En todo caso, la nueva administración metropolitana *no sustituye* a los municipios que la componen, sino que es un nivel administrativo superior al que se han transferido ciertas funciones que antes correspondían a los ayuntamientos integrados. Dichas funciones están *expresamente enumeradas* en la Ley provincial en virtud de la cual se aprobó la constitución de la administración metropolitana. En cuanto a los recursos de que ésta dispone, *cada uno* de los seis municipios contribuye en proporción al valor de su riqueza imponible.²⁸²

282. Vid. Winston W. Crouch, *Metropolitan Government in Toronto*, en *Public-Administration Review*, N° 85, Chicago, 1954, *cit.*, por Luis G. Márquez, *Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas*, *loc. cit.*, págs. 134 y 135; *The Municipality of Metropolitan Toronto Act, 1966*, Toronto, 1966, 198 págs.

Ciertamente sería aventurado afirmar que la federación al estilo de Toronto sea la solución ideal y de carácter universal, pero sin embargo, sí puede decirse que constituye la solución realista y práctica de los problemas de las zonas metropolitanas en aquellos países, como en Venezuela, donde hay gran autonomía local. En todo caso, y concretamente respecto al Area Metropolitana de Caracas, hay que tener en cuenta, como hemos visto, que una de las jurisdicciones que en ella actúan, la principal, es una municipalidad *sui generis*, no sometida al régimen ordinario de las otras municipalidades de la República, y que es la Municipalidad del Distrito Federal, con todas las peculiaridades y problemas señalados que trae la Ley Orgánica del Distrito Federal. En todo caso, sea cual sea la fórmula que se adopte, lo que sí se hace cada vez más imperioso en la Zona Metropolitana de Caracas, es la integración administrativa de sus jurisdicciones, de manera tal que los problemas locales de la misma sean tratados y resueltos en su conjunto de manera similar y coordinada. Para ello, como se exige en general en el Derecho Comparado,²⁸³ sería necesario que se sancionase previamente la Ley Especial que coordine el Area Metropolitana de Caracas.

46. Ahora bien, no existiendo la Ley que coordine la distintas jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana de Caracas, y ante la necesidad impos-

283. Cfr. Luis Márquez Carbó, *La Cooperación Intermunicipal en Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1962, pág. 156.

tergable de resolver ciertos problemas propios del crecimiento anárquico de la ciudad y su extensión en un área mayor a la originalmente prevista, se hace necesario asimismo recurrir a la figura de la mancomunidad o asociación de Municipios para ciertos servicios, prevista en la propia Constitución²⁸⁴ a la cual se ha ocurrido con frecuencia en el Derecho Comparado. En efecto, ante ese tipo de problemas, y principalmente en materia de transportes, abastecimiento de aguas, contaminación del aire, urbanismo²⁸⁵ y otros que no pueden resolver eficazmente el gobierno nacional o las dependencias de los gobiernos locales dentro de la metrópoli, se ha recurrido a la creación de nuevas y aisladas estructuras administrativas y de coordinación para hacerles frente. Gran parte de estos problemas han quedado así, a cargo de organismos autónomos especializados. Sin embargo, este expediente tiene el inconveniente de que cuando aumenta el número de estos organismos se plantean nuevos problemas de coordinación y de control. Según Plunkett entonces, "la creación de distritos especiales (como en los Estados Unidos) o de autoridades intermunicipales, sólo puede con-

284. Artículo 28 de la Constitución.

285. Vid. por ejemplo, nuestro estudio "La Integración del Área Metropolitana de Caracas y la coordinación de los Servicios de Transporte Urbano", en *Revista Taller*, N° 20. (Facultad de Arquitectura y Urbanismo, U.C.V.), 1966, págs. 23 a 27; asimismo nuestro estudio "El Área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de Urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 35, Caracas, 1967, págs. 49 a 76.

siderarse como medida *provisional* a falta de una forma práctica de gobierno general para las zonas urbanas metropolitanas".²⁸⁶

Por ello, insistimos, la Zona Metropolitana de Caracas necesita, como toda gran metrópoli y tal como lo prevé el artículo 11 de la Constitución, de una organización administrativa que permita integrar a toda la zona para la prestación de aquellos servicios que exigen planificación, coordinación o administraciones unificadas, debiendo considerarse el recurso a entes o autoridades originadas en una mancomunidad y destinadas a coordinar o planificar *un solo servicio*, como de carácter meramente provisional.

286. Vid. Thomas J. Plunkett, *Municipal Organization in Canada*, The Canadian Federation of Mayor and Municipalities, Montreal, 1955, pág. 46 cit. por Luis C. Márquez, Las Zonas Metropolitanas y sus problemas, *loc. cit.*, pág. 133.

sexta parte

conclusiones

47. Del estudio que anteriormente hemos realizado sobre la precisión de las respectivas competencias del Gobernador del Distrito Federal y del Concejo Municipal del mismo en el régimen de gobierno que prevé especialmente para dicho Distrito la correspondiente Ley Orgánica, podemos extraer las siguientes conclusiones:

A. Es evidente que la ciudad de Caracas por ser la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional,²⁸⁷ exige un régimen de gobierno especial. Ello se deriva no sólo de las exigencias propias de la capitalidad, sino de ser la sede del Distrito Federal.

En esta forma ese régimen especial, debe dejar a salvo la actuación de los órganos supremos del Poder Nacional, que no debe verse entrabada por razones de índole local. En ello está comprometido evidentemente el interés público nacional.

287. *Fid.* Artículo 11 de la Constitución.

Pero si bien lo anterior es cierto, también lo es la afirmación de Benjamín Villegas Basavilbaso de que "la residencia de las autoridades federales en la ciudad metropolitana no puede ni debe ser un impedimento para privar a sus habitantes de la elección de sus representantes en el manejo de los intereses estrictamente de orden local".²⁸⁸ Por ello es necesario buscar una solución en el régimen de gobierno de la ciudad capital federal, que sin entorpecer la acción de los Poderes Nacionales, no elimine la autonomía municipal y fundamentalmente no prive tampoco a los habitantes de la misma, del derecho de elegir representantes en el manejo de los intereses estrictamente locales.

Esta solución justa, en nuestro criterio, ha sido regulada por la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936 actualmente vigente, pues como hemos visto ha atribuido al Poder Ejecutivo Nacional la designación de la Autoridad Ejecutiva del Distrito —el Gobernador del Distrito Federal— quien actúa como órgano del Presidente de la República, y ha atribuido a un cuerpo electo por sufragio directo, universal y secreto —el Concejo Municipal— las funciones deliberantes, legislativas de orden local y de control de la actividad del órgano ejecutivo. Esta solución media, similar a la que existía en Río de Janeiro, no extingue la Municipalidad como sucede en el Distrito de Columbia (Washington) y en el Distrito Federal de México, y ha sucedido en Buenos Aires como capital federal.

288. *Id.* Benjamín Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, Tomo II, *cit.*, pág. 415.

B. Sin embargo, a pesar de que legalmente está regulado el régimen de gobierno del Distrito Federal conforme a ese sistema intermedio ampliamente analizado, que se aparta sustancialmente del régimen uniforme de las demás municipalidades en las cuales todas las funciones locales —deliberativas y ejecutivas— se ejercen por un solo órgano, el Concejo Municipal; lamentablemente el Concejo Municipal del Distrito Federal durante varias etapas de su actuación ha ejercido su actividad como un Concejo Municipal más de la República, pretendiendo tener no sólo funciones legislativas locales y deliberantes, sino ejecutivas y administrativas, con evidente quebrantamiento del régimen legal del gobierno del Distrito Federal. Esto ha producido que las diversas normas municipales emanadas del Concejo Municipal del Distrito Federal en las cuales éste se ha atribuido a sí mismo funciones ejecutivas, al violar la Ley Orgánica del Distrito Federal, sean susceptibles de ser impugnadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

C. Dada la situación anterior, es imprescindible entonces pensar en una reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que precise aún más claramente la división de funciones en el régimen de gobierno del Distrito Federal, pero sin eliminar la existencia de un cuerpo de elección popular —Concejo Municipal— y un cuerpo de designación ejecutiva —Gobernador—: el primero, repetimos, con sus funciones deliberantes, legislativas de orden local y de control de la Administración Municipal; y el segundo, con sus funciones ejecutivas y de orden administrativo.

D. En todo caso, y ante el imprescindible camino hacia la integración del Area Metropolitana de Caracas, mediante la Ley que coordine las distintas jurisdicciones existentes dentro de la misma, prevista en el artículo 11 de la Constitución, al reformarse la Ley Orgánica del Distrito Federal, es necesario preparar las vías y mecanismos de integración y coordinación. La ciudad de Caracas, como capital de la República y asiento de los órganos supremos del Poder Nacional, ha desbordado los límites del Distrito Federal, como era lo inevitable. La futura ley del mismo, por tanto, ha de tener en cuenta muy especialmente esta circunstancia al regular más precisamente el régimen de gobierno de la ciudad y sus consecuencias.

Debe tenerse en cuenta en todo caso que si en sí mismos los mecanismos de coordinación a nivel municipal son difíciles de lograr de manera global y general por los múltiples intereses encontrados que se mueven en el ámbito local, ello se agrava aún más cuando la coordinación es necesaria hacerla entre entes Municipales con diversos regímenes de gobierno como sería por ejemplo la coordinación que sería necesario hacer entre la municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, con el régimen municipal uniforme, y la Municipalidad del Distrito Federal, con el régimen municipal especial analizado.

E. En todo caso, en virtud de lo anterior, ha de tenerse presente que dado lo imprescindible de la integración del Area Metropolitana de Caracas existe constitucionalmente la posibilidad de acudir a una so-

lución más radical y quizás menos problemática, consistente en la anexión del territorio del Distrito Sucre del Estado Miranda, por ejemplo, al Distrito Federal.

Para ello la Constitución prevé en su artículo 10 lo siguiente: “Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorios entre *el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados* podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado”.

F. Ahora bien, en conclusión, frente a la situación anteriormente planteada, el problema de estructura administrativa del Area Metropolitana de Caracas puede solucionarse a través de dos vías: en primer lugar, anexando el Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal; y en segundo lugar, coordinando administrativamente las jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana.

G. La primera solución, sería la fusión del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, a través de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Estadal del Edo. Miranda ratificado por el Senado y la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en el cual se convenga en la cesión del territorio del Distrito Sucre.

En esta forma, no sólo se lograría un régimen administrativo único para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, sino que adquiriría también sentido el Distrito Federal. Caracas, como capital de un Estado Federal, actualmente está dividida en dos porciones urbanas, una de las cuales está en el Distrito Federal. No puede razonablemente afirmarse ni pensarse que la sede de los Poderes Nacionales sólo está al oeste de la ciudad, pues ello implica la ruptura de la necesaria unidad de la misma.

En todo caso, la uniformización del régimen de la ciudad de Caracas como Distrito Federal implicaría como se dijo, la necesaria reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con el objeto de aclarar en forma precisa, el régimen de gobierno del mismo. Todo Distrito Federal, insistimos, conlleva esencialmente, la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. La autonomía municipal en un Distrito Federal —y se emplea el término a pesar del confusionismo que lo rodea y de la crisis que la revolución urbana ha producido sobre su contenido— está por tanto necesariamente atenuada.

En esta forma, el régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal estaría a cargo, como ahora, de una autoridad ejecutiva designada por el Poder Nacional y de una autoridad legislativa elegida por sufragio. En todo caso, debe aclararse definitivamente que el Concejo Municipal en el Distrito Federal, no tiene, en absoluto, facultades administrativas, sino solamente de legislación local y de control administrativo y político. En esta forma, se conserva el derecho

de los habitantes de la ciudad a intervenir a través de los concejales en el gobierno de la misma, y se mantiene la esencia del Distrito Federal.

H. La otra alternativa para la solución del problema planteado por la estructura administrativa del Area Metropolitana de Caracas, radica en el mantenimiento de la división del valle entre dos jurisdicciones logrando su coordinación a través de una ley especial.

En efecto, de continuar la partición del Area Metropolitana de Caracas entre el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, sería necesario prever mecanismos de integración global y forzosos desde el punto de vista administrativo. No escapa a la observación de cualquiera, lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tengan un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los concejales respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, etc., existan dos autoridades distintas en la misma ciudad, y en su caso, sea necesario obtener dos concesiones diferentes.

Por tanto, para lograr la uniformidad requerida por el área metropolitana, es necesario acudir a una ley especial que coordine la actividad administrativa en la ciudad. El mecanismo de coordinación estaría en mancomunar forzosamente o en federar las dos municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metro-

litana, y establecer una autoridad de coordinación, superior a las autoridades existentes, en el solo ámbito administrativo.

La autoridad de coordinación estaría integrada por representantes calificados de las municipalidades federadas, y por representantes del Poder Nacional dado el carácter de capitalidad de la ciudad, y dada la intervención financiera que siempre tiene en las obras de envergadura de Caracas. Esta autoridad de coordinación que sería un Consejo o Comisión Metropolitana el cual estaría presidido por el Gobernador del Distrito Federal y por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre, tendría autoridades ejecutivas de ejecución de sus actos. La autoridad de coordinación, en todo caso, en las materias de su competencia, impondría su decisión a las autoridades municipales de las municipalidades federadas, y los órganos para hacerlas cumplir serían sus directivos.

indice

PUBLICACIONES DEL AUTOR

I. LIBROS

- 1) **Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana**, Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1964, 494 páginas.
- 2) **El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas**, Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. I, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1965. 120 páginas.
- 3) **Estudio sobre la Delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestre**, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965, 84 páginas.
- 4) **Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado)**, Colección Monografías de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Volumen XXXVI, Caracas, 1967. 200 páginas.

- 5) **Les Entreprises Publiques en Droit Comparé**, Colección de Cursos de la Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, París, 1968, 200 páginas.
- 6) **El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano**, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968, 172 páginas.
- 7) **Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana**, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968.

II. RECOPIACIONES

- 8) **La Expropiación por causa de utilidad Pública o Interés Social (Jurisprudencia-doctrina Administrativa-Legislación)**, Colección Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. II, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966, 416 páginas.

III. FOLLETOS

- 9) **Curso de Derecho Administrativo** (tercer año), (anotaciones taquigráficas), **Tomo I**, Edit. Mohingo, Caracas, 1965, 112 páginas.
- 10) **Curso de Derecho Administrativo** (tercer año), (anotaciones taquigráficas), **Tomo II**, Edit. Mohingo, Caracas, 1966, 185 páginas; segunda edic. Caracas, 1967, 140 páginas.

IV. ARTICULOS DOCTRINALES

- 11) Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de Agosto de 1960, en **Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal**, Nº 113, Julio-Septiembre de 1960, págs. 217 a 232.

- 12) El Servicio de Cajas de Seguridad Bancarias, en **Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal** Nº 115, Enero-Marzo de 1961, páginas 75 a 162.
- 13) El Derecho de Huelga en el Concepto de Libertad en el Estado Moderno, en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V. Nº 21, 1961, páginas 251 a 284.
- 14) Consideraciones acerca de la Distinción entre Documento Público o Auténtico, Documento Privado Reconocido y Autenticado y Documento Registrado, en **Revista del Ministerio de Justicia**, Nº 41, abril, mayo-junio de 1962, páginas 187 a 221; y en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V. Nº 23, Julio, 1962, páginas 347 a 378.
- 15) El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación, en **Revista Rayas**, Órgano divulgativo de los Estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello, Nº 7-8, Julio-Agosto de 1962, páginas 36 a 46.
- 16) Consideraciones sobre la ilegalidad de los Actos Administrativos en el Derecho Venezolano, en **Revista de Administración Pública**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid. Nº 43, enero-abril de 1964, páginas 427 a 456 y en **Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal**, Nos. 127-128, Caracas, 1964, páginas 19 a 61.
- 17) La Hacienda Pública Venezolana, Bases Constitucionales para su estudio, en **Revista del Ministerio de Justicia**, Nº 49, Caracas, 1964, páginas 63 a 124.
- 18) Los Partidos Políticos en el Derecho Venezolano, en **Revista del Ministerio de Justicia**, Nº 51, Caracas, 1964, páginas 263 a 295; y en **Revista de Derecho Español y Americano**, Nº 8, Madrid, 1965, páginas 27 a 46.

- 19) La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en la Contratación Administrativa, en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V. N° 28, 1964, páginas 61 al 112.
- 20) La Formación de la Voluntad de la Administración Pública en los Contratos Administrativos (con referencia al derecho uruguayo por Horacio Casinelli Muñoz), en **Revista de Derecho, Administración y Jurisprudencia**, Tomo 62, Nos. 2-3, Montevideo, 1965, págs. 25 a 56.
- 21) Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos fiscales y la aplicación del principio "solve et répete", en **Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa**, N° 33, Caracas, 1965, págs. 17 a 26; y en **Revista del Ministerio de Justicia**, N° 53, Caracas, 1965, págs. 67 a 86.
- 22) Aspectos de la actividad contralora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias, en **Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal**, N° 129, Caracas, 1965, págs. 9 a 34.
- 23) Estudio sobre los actos recurribles en vía contencioso-administrativa emanados de la Contraloría General de la República, en **Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa**, N° 37, Caracas, 1965, págs. 29 a 63.
- 24) Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas, en **Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello**, N° 2, Caracas 1966. Págs. 9 a 35; y en **Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado**, Uppsala, Agosto 1966, Publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Facultad de Derecho. UCV, Caracas, 1966, págs. 255 a 279.
- 25) El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el sistema jurídico venezolano, (en co-

- laboración con el Dr. Enrique Pérez Olivares) en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V. N° 32, Caracas, 1965, págs. 103 a 126.
- 26) La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los Servicios de Transporte Urbano, en **Revista Taller**, Facultad de Arquitectura, N° 20, Caracas, 1966, págs. 23 a 27.
- 27) Las condiciones de recurribilidad de los Actos Administrativos en la vía contencioso-administrativa, en **Revista del Ministerio de Justicia**, N° 54, Caracas, 1966, págs. 83 a 112.
- 28) Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias, en **Revista de Derecho Tributario**, N° 18, Caracas, 1967, Págs. 1 a 36.
- 29) El Control de las Empresas del Estado por grupos de Intereses de la Comunidad, en **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, Vol. XXXIII, N° 1, Bruselas, 1967, págs. 47 a 57.
- 30) La facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos, en **Libro-Homenaje a la memoria de Roberto Goldschmidt**, Caracas, 1967, págs. 755 a 778.
- 31) El Area Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de Urbanismo, en **Revista de la Facultad de Derecho**, UCV, N° 35, Caracas, 1967, págs. 49 a 76.

V. COMENTARIOS Y EXTRACTOS DE JURISPRUDENCIA.

DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y LEGISLACION

- 32) Los Contratos de la Administración de la Jurisprudencia Venezolana, en **Revista de la Facultad de Derecho**, UCV, N° 26, 1963, Caracas. Págs. 127 a 154.

- 33) Algunas Bases fundamentales del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana, en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V., Nº 27, 1964, Caracas. Págs. 143 al 147.
- 34) "El Poder Discrecional en la Jurisprudencia Administrativa", en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V., Nº 28, 1964, Caracas. Págs. 187 a 194.
- 35) Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Consultoría Jurídica, en **Revista del Ministerio de Justicia**, Nº 48, Caracas, 1964, págs. 27 a 75.
- 36) Los Servidores del Estado en la Doctrina de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, en **Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa**, Nº 30, Caracas, págs. 13 a 38.
- 37) Los Recursos Administrativos o Gubernativos en la Jurisprudencia Venezolana, en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V., Nº 29, 1964, Caracas, págs. 171 a 198.
- 38) Los Contratos de la Administración en la doctrina de la Procuraduría General de la República, en **Revista de la Facultad de Derecho**, UCV, Caracas, Nº 30, 1964, páginas 173 a 232.
- 39) Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República, en **Revista de la Facultad de Derecho**, UCV, Caracas, Nº 31, 1965, págs. 269 a 299.
- 40) El Juicio "Municipalidad del Distrito Federal contra el Instituto Nacional de Hipódromos" por la aplicación de la Ordenanza de Impuestos sobre apuestas lícitas. (Comentarios críticos en torno a una sentencia de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil), en **Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa**, Nº 42, Caracas, 1966, págs. 45 a 63.

- 41) La Motivación de los Actos Administrativos en la Jurisprudencia Venezolana, en **Revista de la Facultad de Derecho**, Nº 33, Caracas, 1966. Págs. 151 a 166.
- 42) La Ley de Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de desarrollo económico y Empresas del Estado, en **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello**, Nº 4, Caracas, 1966-67, págs. 199 a 212.
- 43) La calificación de Funcionarios o Empleados Públicos u Obreros al servicio del Estado en la Jurisprudencia Administrativa Venezolana, en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V. Nº 34, 1966, págs. 243 a 257.