LEYES SOBRE DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

ESTUDIOS POR:

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
MANUEL RACHADELL
NELSON SOCORRO
ENRIQUE SÁNCHEZ FALCÓN
JUAN CARMONA BORJAS
TULIO ÁLVAREZ

COLECCIÓN
TEXTOS
LEGISLATIVOS Nº 45
1ª EDICIÓN

editorial jurídica venezolana

CARACAS 2009

LEYES SOBRE DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

COLECCIÓN TEXTOS LEGISLATIVOS

Títulos publicados

1. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta Troconis, 15ª Edición, 1ª Reimpresión, Caracas 2009, 294 pp.
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, con Estudios de Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim y Manuel Rachadell, 3ª Ed., Caracas 1989, 256 pp.
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3ª Ed. Caracas 1991,144 pp.
4. *La Constitución y sus Enmiendas*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3ª Ed. actualizada, Caracas 1991, 218 pp.
5. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, 5ª Ed., Caracas 1996, 217 pp., 6ª Ed., Caracas 2007, 241 pp.
6. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao y Humberto Romero-Muci, 3ª Ed., Caracas 1989, 280 pp.
7. *Ley Orgánica del Régimen Municipal*, con introducción general de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1988, 256 pp.
8. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, y Josefina Calcaño de Temeltas, 3ª Ed. Actualizada, Caracas 1994, 359 pp.
9. *Ley de Mercado de Capitales*, con Estudio de Hugo Nemirovsky, Caracas 1989, 690 pp.
10. *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Carlos M. Ayala Corao, 2ª Ed. ampliada, Caracas 1994, 379 pp.
11. *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Mellen, Gustavo José Linares Benzo y Humberto Romero-Muci, 3ª Ed. actualizada, Caracas 1995, 445 pp.
12. *Código de Derechos Humanos*, Compilación y Estudio preliminar de Pedro Nikken, 1ª Ed., Caracas 1991, 632 pp., 2ª Ed., Caracas 2006, 646 pp. 2ª Ed., 1ª reimpresión, Caracas 2008, 646 pp.
13. *Ley Orgánica del Sufragio*, con Estudio de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1993, 241 pp.
14. *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Luis A. Ortiz Álvarez y Faustino Flamarique Riera, Caracas 1996, 250 pp.
15. *Ley Orgánica de la Justicia de Paz*, Victorino, Márquez F., Julio C. Fernández T., Marcos R. Carrillo P., Eva Josko de Güeron, Julio Andrés, Borges, Carlos E., Ponce S. María Elena, Sandia de Segnini, 1ª Ed., Caracas 1996, 329 pp.
16. *Legislación sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos*, Ricardo Antequera P. y Gileni, Gómez Muci, 1ª Ed., Caracas 1998, 464 pp.
17. *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario*, José Andrés, Octavio, 1ª Edición, Caracas 1998, 413 pp.
18. *Legislación sobre propiedad industrial*, Gileni Gómez Muci y Ricardo Antequera Parilli, Caracas 1999, 346 pp.
19. *Código Penal de Venezuela*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2000, 936 pp.
20. *La Constitución de 1999*. Allan R. Brewer-Carías, 1ª Edición, Caracas 2000, 429 pp., 2ª Ed., Caracas 2000, 505 pp., 3ª Ed., (reimpresión), Caracas 2001, 505 pp., 4ª Ed., Caracas 2004, 1190 pp.
21. *Régimen Legal de las Concesiones Públicas aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos*. Alfredo Romero Mendoza (coordinador), Jesús Caballero Ortiz, Manuel Rachadell, Víctor R. Hernández-Mendible, Chris Brown, Christian C.D. Petersen, Andrés Germán Otero L., José Gómez Oriol, Antonio Vives Llabres y Prólogo de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 241 pp.
22. *El Régimen Legal de las ofertas públicas de adquisición de acciones y de tomas de control de empresas*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 150 pp.

23. *Leyes sobre los servicios públicos domiciliarios agua, electricidad, gas*, María Elena Sandia de Segnini, José Araujo-Juárez, Oscar A. Rodríguez Pacanins y Jorge A. Neher. Caracas 2001, 266 pp.
24. *Ley Orgánica de la Administración Pública*, por Allan R. Brewer-Carías y Rafael Chavero Gazdik, 3ª Ed., Caracas 2008, 295 pp.
25. *Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento*, María Elena Sandia de Segnini, Caracas 2002, 129 pp.
26. *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social*, Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, Caracas, 2002, 201 pp.
27. *Ley del Estatuto de la Función Pública*, Gustavo Briceño Vivas y Joaquín Bracho Dos Santos, 1ª Ed., 3ª Reimpresión, Caracas 2006, 139 pp. 4ª Reimpresión, Caracas 2008, 139 pp
28. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Allan R. Brewer-Carías, 3ª Ed. corregida y aumentada, 4ª Reimpresión, Caracas 2008, 375 pp.
29. *Estudio del Código Orgánico Procesal Penal reformado el 14-11-2001*, Belén Perez Chiriboga, Caracas 2004, 844 pp.
30. *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, Allan R. Brewer-Carías, Roxana Orihuela, María Alejandra Correa, Gustavo Briceño Vivas y José Ignacio Hernández, 1ª Edición, 1ª Reimpresión, Caracas 2006, 401 pp.
31. *Régimen Legal de Nacionalidad, Ciudadanía y Extranjería*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2005, 136 pp.
32. *Ley sobre Medidas de Salvaguardia*, Duilio David Matheus Rodríguez, Caracas 2005, 174 pp.
33. *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*, José Ignacio Hernández, David Quiroz Rendón, Faustino Flamerique y Rafael de Lemos Matheus, Caracas 2005, 229 pp.
34. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Allan R. Brewer-Carías, Fortunato González Cruz, José Ignacio Hernández, Luis Fraga Pittaluga, Manuel Rachadell, Adriana Vigilanza, Daniela Urosa Maggi, Belén Pérez Chiriboga, 3ª Edición corregida y aumentada, Caracas 2007, 793 pp.
35. *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley Resorte)*, Asdrúbal Aguiar, José Ignacio Hernández, Margarita Escudero, Ana Cristina Núñez Machado, Juan Manuel Raffalli A., Carlos Urdaneta Sandoval, Allan R. Brewer-Carías, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Caracas 2005, 304 pp.
36. *Manual Jurídico sobre Comunicación Social*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2006, 384 pp.
37. *Ley contra los Ilícitos Cambiarios*, José Ignacio Hernández G., Andrés Troconis, Gustavo Mucí Facchin, Vicente Villavicencio, 1ª Edición, Caracas 2006, 184 pp.
38. *Régimen Jurídico de Seguridad Social (Estudio constitucional y legal del Derecho a la Seguridad Social y del Sistema de Seguridad Social)*, Freddy Alberto Mora Bastidas, Caracas 2007, 576 pp.
39. *Manual Didáctico sobre el Análisis e Interpretación de los Estados Financieros*, José Félix Ruíz Montero, Caracas, 2007, 285 pp
40. *Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Reglamento Parcial)*, Juan Carlos Pró Risquez, Gabriel Calleja Angulo y José Ignacio Hernández, Caracas 2007, 264 pp.
41. *Ley de Aguas*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, pp. 139.
42. *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 160 pp.
43. *La Reforma Constitucional de 2007. Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 225 pp.
44. *Ley de Contrataciones Públicas*, Allan Brewer-Carías, Carlos García Soto, Gustavo Linares Benzo, Víctor Hernández Mendible, José Ignacio Hernández G., Luis Alfonso Herrera Orellana, Miguel Mónaco, Manuel Rojas Pérez y Mauricio Subero Mujica, Caracas 2008, pp.296.
45. *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, Allan Brewer-Carías, Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Enrique Sánchez Falcón, Tulio Álvarez y Juan Carmona, Caracas 2009, 210 pp.

© Allan R. Brewer-Carías (Coordinador)
Email: abrewer@bblegal.com
allanbrewercarias@gmail.com
www.allanbrewercarias.com

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: lf 540 2009 340 2291
ISBN: 978-980-365-136-7

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762-25-53 / 762-38-42/ Fax. 763-52-39
Email fejv@cantv.net
http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve

Diagramación, composición y montaje por: Francis Gil, en letra
Book Antiqua 10, Interlineado Exacto 12, Mancha 21 x 12.5

La edición consta de 1.500 ejemplares

LEYES SOBRE DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Estudios por:
ALLAN R. BREWER-CARÍAS
MANUEL RACHADELL
NELSON SOCORRO
ENRIQUE SÁNCHEZ FALCÓN
JUAN CARMONA BORJAS
TULIO ÁLVAREZ

COLECCIÓN TEXTOS
LEGISLATIVOS
Nº 45

Editorial Jurídica Venezolana
Caracas/2009

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

Por Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Adjunct Professor of Law, Columbia Law School, New York

I. INTRODUCCIÓN

El Distrito Capital en la organización política del territorio de Venezuela como Estado federal, junto con los Estados, conforme al artículo 16 de la Constitución, es una de las entidades políticas que componen la República. Como tal entidad política, su régimen de gobierno tiene necesariamente que ser "democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables" tal como lo impone el artículo 6 de la Constitución.

Con la previsión del Distrito Capital dentro de la división del territorio nacional en la organización política de la República (artículo 16), el Constituyente de 1999[1] buscó poner fin definitivamente al viejo esquema del antiguo Distrito Federal, que si bien había tenido avances democráticos hasta la Constitución de 1961 al permitirse la existencia de municipios en el mismo, con sus propios gobiernos democráticos, aún respondía al viejo esquema decimonónico propio de los viejos Estados federales en los cuales era un territorio sin autonomía política, que por ser asiento de los órganos del Poder Nacional, no tenía gobierno democrático propio, sino que era gobernado por los poderes nacionales. Ese fue el esquema que se estableció en la Constitución de 1864 y que perduró hasta 1999, mediante la atribución al Congreso para legislar lo concerniente al Distrito federal y al Presidente de la República para gobernar directamente el Distrito a través de un Gobernador del Distrito Federal de su libre nombramiento y remoción.

---

1 La Constitución de 1999 fue publicada en *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999, y republicada en *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-2000. Véase sobre el régimen del Distrito Capital en la Constitución de 1999, lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana, Tomo I, Caracas 2004, pp. 404 ss.

Precisamente, ese esquema fue el que se cambió radicalmente en la Constitución de 1999, mediante la regulación del Distrito Federal como una entidad política más de la República, que como tal tiene que tener sus propios órganos legislativo y ejecutivo de gobierno democrático, es decir, integrado por funcionarios electos popularmente. El desarrollo de esos principios era lo que se atribuyó en la Constitución al Poder Nacional (art. 156,10).

Este esquema de autonomía territorial dispuesto en la Constitución se pretendió reformar en la Reforma Constitucional aprobada por la Asamblea Nacional en 2007 bajo la iniciativa del Presidente de la República, la cual fue sin embargo rechazada por el pueblo en referendo efectuado en diciembre de 2007, [2] en la cual se buscaba eliminar el Distrito Capital y recrear la desaparecida figura del Distrito Federal totalmente dependiente del Poder Nacional, en particular del Presidente de la República, sin gobierno propio.

Esto último es lo que precisamente, en fraude a la Constitución que no ha sido reformada, ha hecho la Asamblea Nacional en abril de 2009 al sancionar la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital[3], mediante la cual, lejos de haber establecido una organización democrática de una entidad política de la Republica, lo ha regulado como una dependencia del Poder Nacional, con ámbito territorial según se indica en el artículo 4 igual al que "correspondían al extinto Distrito Federal a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que comprende el territorio del actual Municipio Bolivariano Libertador."

Este fraude, por supuesto, se ha cometido usando el propio lenguaje de la Constitución, lo que se evidencia del texto de su artículo 1, en el cual se define como objetivo de la Ley establecer y desarrollar "las bases para la creación y organización del régimen del Distrito Capital, el cual comprende su organización, gobierno, administración, competencias y recursos de esta entidad político-territorial." Es decir, tanto en el artículo 1 como en el artículo 2 de la ley Especial se califica al Distrito capital como una "entidad político-territorial," pero se lo regula como una simple dependencia del Poder Nacional, con "personalidad jurídica y patrimonio propio: (art. 2) y a pesar de que se diga que "por sus características singulares posee un régimen especial de gobierno", este a lo más que se aseme-

---

2 Véase sobre esta rechazada reforma, en Allan R Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Caracas 2007, pp. 81 ss

3 *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13 de abril de 2009

ja es al "gobierno" que pueden tener los "institutos autónomos" como entes descentralizados funcionalmente conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Es decir, el Distrito Capital no tiene autoridades propias de gobierno, sino que es gobernada por el Poder Nacional. Por ello, el "régimen especial ... de gobierno" que se prevé en el artículo 3, dispone que el ejercicio de la función legislativa en el Distrito esta a cargo de la Asamblea Nacional, y que el órgano ejecutivo es ejercido por un Jefe de Gobierno, el cual de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial es "de libre nombramiento y remoción" por parte del Presidente de la República, con lo que en el mismo territorio del Municipio Libertador se le ha superpuesto una estructura nacional, mediante una Ley nacional que incluso ha dispuesto cual es la sede del Gobierno del Distrito Capital: "el histórico Palacio de Gobierno de la extinta Gobernación del Distrito Federal, el cual se encuentra ubicado en el lado norte de la Plaza Bolívar de la ciudad de Caracas," y que desde 2000 era la sede de la Alcaldía Metropolitana de Caracas. La dependencia del Jefe de Gobierno del Distrito capital del Poder nacional se confirma por otra parte con la previsión del artículo 10 de la Ley Especial según la cual, debe rendir "cuenta de su gestión anualmente, dentro de los primeros sesenta días de cada año ante la Asamblea Nacional y el Poder Popular."

El régimen de este Distrito Capital, como entidad descentralizada funcionalmente del Poder nacional, sin gobierno democrático propio ni autonomía político territorial, por otra parte, ha sido dispuesto en la Ley Especial sin que se haya hecho el más mínimo esfuerzo de compaginarlo con el régimen de gobierno municipal que la Constitución dispone para el Área Metropolitana de Caracas, en la cual está el territorio del Distrito Capital. La Ley Especial ignora totalmente la existencia de este régimen municipal metropolitano y la única mención que hace respecto del mismo es para intervenirlo, al disponer que "los bienes del Distrito Capital son entre otros aquéllos que fueron "transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" (art. 12), con lo cual bienes que ya son de una entidad municipal como el Distrito metropolitano, ilegítimamente se asignan por ley nacional a una entidad nacional.

La otra mención al Distrito metropolitano en la Ley Especial, está en las Disposiciones Transitorias: la Primera, anunciando que la propia Asamblea "aprobará, en un lapso no mayor de treinta días, una Ley especial que regule todo lo concerniente a la transferencia de los recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente

administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas;" y la segunda, también anunciando que "la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas deberá ser reformada dentro de un lapso de treinta días contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley." Además, en las Disposiciones Derogatorias, la Ley Especial deroga "la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,"[4] afectando ilegítimamente el patrimonio de un ente municipal.

Este estudio tiene por objeto, precisamente, analizar esta Ley Especial en el marco de la Constitución de 1999, destacando su contradicción con la misma y sus inconstitucionalidades y deficiencias.

II. EL SENTIDO DE LA DESAPARICIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU SUSTITUCIÓN POR EL DISTRITO CAPITAL

Como se ha dicho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1999, con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide "en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales".

Esta división política del territorio nacional fue geográfica y cartográficamente idéntica a la que preveía el artículo 9 de la Constitución de 1961, (salvo en cuanto a la reducción del territorio del Distrito Federal por la creación del Estado Vargas), pero con el muy importante cambio de denominación del territorio de la parte oeste del valle de Caracas, del "Distrito Federal" por el "Distrito Capital".

En efecto, una de las reformas más importantes que se produjo constitucionalmente respecto de la división política del territorio nacional, con el antes mencionado cambio de denominación, fue la *eliminación* del "Distrito Federal" como entidad política vinculada al Poder Nacional o Federal. Conforme al régimen constitucional anterior, no sólo le correspondía al Congreso Nacional la organización del Distrito Federal mediante ley orgánica (Ley Orgánica del Distrito Federal), (art. 136,6), sino que correspondía al Presidente de la República la designación del Gobernador del Distrito Federal (art. 190,17), habiendo permanecido siempre, el Presidente de la República, desde la misma creación del Distrito Federal en 1864 y conforme a todas las Leyes Orgánicas del Distrito Federal que se dictaron, como la superior autoridad civil y política del Distrito, quien la ejercía,

---

4 *Gaceta Oficial* Nº 37.006 de 03 de agosto de 2000.

precisamente, a través del Gobernador del Distrito Federal, como funcionario de su libre nombramiento y remoción[5].

Con la Constitución de 1999, en consecuencia, se eliminó todo vínculo del Poder Nacional con el territorio del antiguo Distrito Federal, el cual se sustituyó por el del Distrito Capital. Este, a partir de la Constitución de 1999 pasó a ser parte de la división política del territorio nacional, por lo que la Ley Orgánica de División Político Territorial que debió haberse dictado, en sustitución de la vieja Ley de 1856, por supuesto, era la llamada a incluir en la división del territorio nacional, al Distrito Capital como entidad política, en el cual también debe garantizarse conforme a la Constitución la autonomía municipal y la descentralización político administrativa (art. 16).

En las discusiones que se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente para la redacción de la Constitución de 1999, la propuesta original no fue simplemente cambiarle el nombre al "Distrito Federal," sino crear una entidad nueva, distinta, que se denominaba "Distrito Capital" en un territorio que buscaba abarcar más del que correspondía al antiguo Distrito Federal, es decir, además de éste, en esa propuesta inicial se buscaba incluir en el Distrito capital los territorios de los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, equivalente al territorio geográfico del valle de Caracas y sus zonas más próximas. Se propuso así, inicialmente, separar del Estado Miranda esos Municipios e integrarlos territorialmente al Distrito Capital, como una nueva entidad política en el territorio nacional. Esa propuesta no obtuvo apoyo en la Asamblea Constituyente donde no pudo darse lo que hubiera podido ser una solución territorial definitiva para Caracas[6], y el debate terminó con el establecimiento del Distrito Capital *única y exclusivamente en el territorio del antiguo Distrito Federal*, con la mención expresa de que debía preservarse "la integridad territorial del Estado Miranda" (Disposición Transitoria Primera).

En consecuencia, el Distrito Capital en la Constitución de 1999 es una parte de la división política del territorio nacional que, sin embargo, no abarca territorialmente toda la ciudad de Caracas, sino que coincide con el territorio del antiguo Distrito Federal, por lo que en forma alguna afecta o puede afectar el territorio del Estado Miranda, el cual, conforme a la voluntad del Constituyente, permaneció incólume. En consecuencia, conforme a la Constitución de 1999, los Municipios del valle de Caracas, al

---

5 Véase Allan R. Brewer-Carias, *El régimen de gobierno municipal del Distrito Federal*, Caracas, 1968.

6 Véase Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Caracas, octubre-noviembre 1999.

este de la Quebrada Chacaíto y en línea hacia el sur, necesariamente continúan y continuarán siendo parte del territorio del Estado Miranda.

Ahora bien, la previsión en la Constitución del Distrito Capital en sustitución del antiguo Distrito Federal implicaba, constitucionalmente hablando, lo siguiente: en *primer lugar,* que a todos los efectos administrativos concernientes al Poder Nacional, el Distrito Capital es una división política del territorio nacional, por lo que las unidades administrativas nacionales que actúan en el territorio nacional, además de los Estados pueden adoptar la división del Distrito Capital. Por ejemplo, podría haber oficinas subalternas de Registro del Distrito Capital, en lugar de las del Distrito Federal; Tribunales con jurisdicción en el Distrito Capital en lugar del Distrito Federal; y unidades administrativas ministeriales, por ejemplo, educativas o de salud, con jurisdicción en el Distrito Capital en lugar del Distrito Federal.

Debe señalarse, en todo caso, que en aquellos supuestos en los cuales la ley establece una distribución territorial entre los Estados y el Distrito Federal, después de la Constitución de 1999, la antigua unidad territorial del Distrito Federal se convirtió en la unidad del Distrito Capital. Esto debió suceder, por ejemplo, respecto de los Colegios Profesionales cuyas leyes preveían su existencia en el Distrito Federal (*p.e.* Colegio de Médicos del Distrito Federal que debió convertirse en Colegio de Médicos del Distrito Capital). En efecto, de acuerdo con el texto expreso de la Ley de Abogados y de la Ley de Ejercicio de la Medicina, por ejemplo, los Colegios profesionales de abogados y médicos deben crearse y funcionar en cada entidad federal. Antes de la Constitución de 1999 existían Colegios en cada uno de los Estados y en el Distrito Federal, por lo que después de la Constitución de 1999 lo único que cambió fue la denominación de Distrito Federal por el de Distrito Capital. En consecuencia, el antiguo Colegio de Médicos del Distrito Federal debió denominarse Colegio de Médicos del Distrito Capital, siendo en nuestro criterio contrario a la Ley de Ejercicio de la Medicina, por ejemplo, la decisión de dicho Colegio adoptada en el año 2000 de pasar a denominarse Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, en perjuicio de la jurisdicción del Colegio de Médicos del Estado Miranda.

En *segundo lugar,* que como entidad político territorial, a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, al Distrito Capital le corresponde participar en la distribución del situado constitucional (una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional) junto con los Estados de la República (art. 167,4). Por tanto, en la asignación del situado constitucional, al Distrito Capital le corresponde igual parte que a cada uno de los Esta-

dos respecto del 30% del situado constitucional; y una parte muy importante respecto del 70% restante del situado constitucional, que se reparte en proporción a la población de cada uno de los Estados y del Distrito Capital.

En *tercer lugar*, que corresponde a la Asamblea Nacional sancionar una Ley que regule la organización y régimen del Distrito Capital (art. 156,10) en cuyo territorio puede haber uno o más municipios. Es decir, la ley nacional podría establecer un régimen y organización del Distrito Capital, el cual si bien no necesariamente tenía que conducir a crear alguna nueva "autoridad" a nivel del Distrito Capital, como incluso podría deducirse de lo indicado en el artículo 189,2 de la Constitución, en todo caso si hubiera podido regular la existencia de diversos municipios que podían establecerse en dicho territorio (art. 18), por ejemplo dividiendo el actual Municipio Libertador del Distrito Capital.

En *cuarto lugar*, en caso de organizarse un régimen de gobierno en el Distrito Capital, el mismo tenía que ser establecido conforme a lo previsto en el artículo 6 de la Constitución para la República y para todas las entidades políticas que componen la división territorial de la República, como gobierno "democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables." Es decir, en ningún caso la ley nacional podía establecer una autoridad o "gobierno" del Distrito Capital dependiente del Poder Nacional sin gobierno propio, como lo ha hecho inconstitucionalmente la ley Especial de 2009. Lo que si estaba llamada a hacer la ley nacional, antes de organizar el Distrito Capital como entidad política territorial con sus propias autoridades electas, era determinar transitoriamente, a cual autoridad correspondía administrar y ejecutar los ingresos que por situado constitucional, correspondía al Distrito Capital como entidad territorial, lo cual se atribuyó en 2000 al Distrito Metropolitano de Caracas, como gobierno municipal a dos niveles de carácter democrático. En ningún caso, podría pensarse de acuerdo con la Constitución que pueda asignarse la administración de una cuota parte del Situado Constitucional a una entidad que no sea una entidad político territorial con gobierno democrático propio, y menos a una entidad enteramente dependiente del Poder Nacional como es la que se ha creado en 2009 con el nombre de Distrito Capital.

III. LA RELACIÓN ENTRE EL DISTRITO CAPITAL Y EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

La Constitución de 1999, al renunciar a la creación de una entidad federal que abarcara territorialmente todo el valle de Caracas y comprendiera el territorio del antiguo Distrito Federal y el de los Municipios Cha-

cao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, desmembrando el territorio de esta entidad federal; optó por dejar incólume la división territorial del Estado Miranda y, en general, de la República, sustituyendo el Distrito Federal por el Distrito Capital, con las consecuencias constitucionales antes indicadas, y dejando los Municipios del este del valle de Caracas, en el territorio del Estado Miranda[7].

Con base en esta división política del territorio nacional, la Constitución, además, introdujo una reforma que significó un avance sustancial en relación con la Constitución de 1961, respecto de la organización del Área Metropolitana de Caracas. La Constitución de 1961, en efecto, sólo establecía que una ley especial podía *coordinar* las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal (art. 11); ley especial que jamás llegó a sancionarse, a pesar de todas las propuestas que se fueron formulando. Con aquella previsión, en todo caso, la Constitución de 1961 lo que buscaba era, como principio, que se pudieran coordinar las distintas jurisdicciones (nacionales, del Estado Miranda, del Distrito Federal y Municipales) que existían en el Área Metropolitana de la Capital.

La Constitución de 1999, por supuesto, fue mucho más allá del sólo reconocimiento de la existencia de distintas jurisdicciones con competencias en el territorio del Área Metropolitana de Caracas y del establecimiento del principio de coordinación; al regular, en su lugar, directamente, la necesidad de establecer un *sistema de gobierno municipal para toda el área*. En efecto, el artículo 18 de la Constitución, luego de establecer que la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional, agregó:

---

7 Véase en general, María de los Ángeles Delfino M., "La gobernabilidad de Caracas, la Capital y el Distrito Metropolitano", *Revista de Derecho Público*, Nº 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 107-114; Manuel Rachadell, "¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano?", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 3271 a 3311; Alfredo De Stefano Pérez, "Aproximación al estudio del Distrito Metropolitano de Caracas", en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Volumen II, Editorial Torino, Caracas 2002, pp. 553-592; Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas", en *Revista de Derecho Público*, Nº 82 (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 5-17, y en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*, Ministerio de Administraciones Públicas, Nº 5, julio-diciembre 2000, Madrid 2000, pp. 17-39.

"Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda".

Esa Ley fue sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente con la denominación de Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 8 de marzo de 2000,[8] en ejecución de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución en la cual, sin embargo, por error, en lugar de referirse a la "Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas" se puso "Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital." El evidente error fue soslayado en la Asamblea Nacional Constituyente al sancionar precisamente la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000.

En todo caso, de la norma constitucional del artículo 18 quedó claro en *primer lugar*, que existe un territorio denominado Distrito Capital (antes Distrito Federal) y un territorio denominado Estado Miranda, como parte de la división política de la República. En consecuencia, con el establecimiento del Distrito Metropolitano de Caracas, como lo señaló la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.563 de 13 de diciembre de 2000 (Caso: *Interpretación de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*),[9] "no ha nacido ninguna nueva entidad político territorial que deje sin efecto las previstas en el artículo 16 de la Constitución" (pp. 33 de 61).

En *segundo lugar*, del artículo 18 de la Constitución resultó que en dicho territorio, en lo que se refiere al área ocupada por la ciudad de Caracas como realidad urbana, debía establecerse un sistema de gobierno municipal, léase bien, *municipal*, a dos niveles, que integrase en una unidad político-territorial de gobierno municipal, a los Municipios (que pueden y deberían ser varios) del Distrito Capital y a los correspondientes Municipios del Estado Miranda donde tiene su asiento parte de la ciudad capital (Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo) como unidad y continuidad urbana. Por ello, la sentencia N° 1.563 de la Sala Constitucional antes citada, correctamente calificó al Distrito Metropolitano de Caracas como "una entidad estrictamente municipal" (pág. 32 de 61) que "forma parte del Poder Municipal" (pág. 35 de 61); aclarando que "no es una entidad estadal" (pág. 38 de 61).

---

8 Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.906 de 8-3-2000.

9 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 184 y ss. En el texto sin embargo, las referencias que hacemos a las páginas de la sentencia se refieren a las de la versión publicada en la página web del Tribunal Supremo.

En *tercer lugar*, de la norma Constitucional resultó que el establecimiento de la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas mediante la integración de los Municipios en los cuales tiene su asiento, en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, no afectó en forma alguna la división política de la República, que seguía siendo en Estados y el Distrito Capital, ni afectó en forma alguna los territorios del Distrito Capital y del Estado Miranda, cuyo territorio (de éste último), en particular, conforme a la Disposición Transitoria Primera, debía preservarse; es decir, que la organización del sistema de gobierno municipal a dos niveles en Caracas, tenía que preservar la integridad territorial del Estado Miranda y de los Municipios del mismo. Por tanto, no es cierto, como lo señaló la sentencia Nº 1.563 de la Sala Constitucional citada del 13 de diciembre de 2000, que supuestamente la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas le hubiera dado "de una vez a dicho Distrito (capital) el régimen de Distrito Metropolitano" (pág. 32 de 61). Tampoco es correcto afirmar, como lo hizo la Sala Constitucional en la antes citada sentencia, que con la creación de un Distrito Metropolitano se "fusionen" los Municipios que integran el mismo (pág. 33 de 61 y 34 de 61). No hubo ni ha habido allí fusión alguna de Municipios.

Por último, en *cuarto lugar*, la previsión del artículo 18 de la Constitución sobre la necesaria integración de un gobierno municipal a dos niveles implicó un sistema de distribución de las competencias municipales entre los dos niveles, de manera que el nivel metropolitano pudiera ejercer los aspectos metropolitanos (macro) de la competencia municipal y los niveles municipales pudieran ejercer los aspectos locales (micro) de las mismas competencias. En la materia, por tanto, no hay ni ha habido "sujeción" de un nivel a otro, en el sentido de subordinación jerárquica, y sólo puede hablarse de primacía normativa del nivel metropolitano en relación al nivel local. En consecuencia, no fue sino desafortunada la expresión utilizada en la sentencia Nº 1.563 citada de la Sala Constitucional, cuando señaló que habría "sujeción" de los Alcaldes Municipales al Alcalde Metropolitano, en el siguiente párrafo:

> "Para determinar las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas, la Sala puntualiza que por mandato constitucional, existe un gobierno municipal de dos niveles, uno macro para toda la extensión territorial y uno micro para cada uno de los municipios que conforman al Distrito.
>
> En el nivel macro, es el Alcalde Metropolitano la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito, mientras que en el nivel micro y en lo que sean competentes, los Alcaldes de cada Municipio son la primera autoridad civil, política y administrativa de ellos.

En consecuencia, existe en el nivel macro una sujeción de los Alcaldes de los municipios integrados al Alcalde Metropolitano, pero éste no puede intervenir en el nivel micro, en lo que sea competencia exclusiva de los municipios que conforman el Distrito (pág. 38 de 61)".

El Alcalde Metropolitano no es ningún "Alcalde Mayor" al cual se encuentren "subordinados" (sujetos) los Alcaldes Municipales; y además, no se puede hablar de materias de la competencia municipal "exclusiva" de alguno de los dos niveles de gobierno. Ambos son gobierno municipal, y como tales tienen el gobierno y la administración de las materias de la competencia municipal, cada nivel en los aspectos que le corresponden: los aspectos "macro", de carácter metropolitano para el nivel metropolitano; y los aspectos "micro", locales, para los Municipios.

IV. LA CREACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS MEDIANTE LEY ESPECIAL, COMO GOBIERNO MUNICIPAL A DOS NIVELES

En ejecución del mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, conforme al artículo 18 de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 8-3-2000,[10] a la cual la Sala Constitucional en la citada sentencia Nº 1.563 de 13 de diciembre de 2000, le reconoció las características de "ley orgánica, así no se le haya dado tal denominación" (pág. 30 de 61), en virtud de que en ella se regulan materias que están contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En todo caso, debe advertirse, que se trata de la Ley Especial que regula el Distrito Metropolitano de Caracas, que es la exigida en el artículo 18 de la Constitución, para regular, conforme a los principios generales establecidos para los Distritos Metropolitanos (art. 171), la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integra en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios Libertador del Distrito Capital y Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda.

Por tanto, la Ley Especial no fue, en absoluto, la Ley del Distrito Capital a que hacían referencia los artículos 156,10 y 187,1 de la Constitución, constituyendo como se dijo, un lamentable error de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, el haber hecho referencia a una supuesta "Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital", cuando de lo que se trataba era de la "Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de

---

10 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 36.906 de 8-3-2000.

Caracas." En todo caso, la remisión expresa que hace la Disposición Transitoria Primera a la Ley Especial "prevista en el artículo 18 de la Constitución" despejó toda duda, pues esta norma no reguló ley alguna del "Distrito Capital" sino de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre los Municipios tanto del Distrito Capital como del Estado Miranda en los cuales la ciudad tiene su asiento, en un sistema de gobierno a dos niveles.

En todo caso, esta confusión quedó aclarada en la oportunidad de la primera discusión del "Proyecto de Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital" en la Asamblea Nacional Constituyente, sesión del 25-01-2000, lo que condujo a que en la segunda discusión, sesión del 28-01-2000, se hubiera modificado el título de la ley por el de Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.[11]

Al Distrito Metropolitano de Caracas, conforme a la ley Especial, se le delimitó el territorio comprendiendo los límites del "Municipio Libertador del Distrito Capital, el cual sustituye al Distrito Federal y de los Municipios Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo del Estado Miranda" (art. 2). El artículo 38 de la Ley Especial dispuso que correspondía a la Asamblea Nacional "en el lapso no mayor de un (1) año a partir de su instalación" dictar las medidas para la reorganización político territorial del Municipio Libertador, de conformidad con los principios de descentralización y participación contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; lo que nunca ocurrió.

Conforme al mencionado artículo 18 de la Constitución, el artículo 3° de la Ley Especial dispuso que el Distrito Metropolitano de Caracas se organizó en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, así:

> "1. El Nivel Metropolitano, formado por un órgano ejecutivo y un órgano Legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial Metropolitana de Caracas;
>
> 2. El Nivel Municipal formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas, con jurisdicción municipal".

En el Distrito Metropolitano de Caracas, el gobierno y la administración corresponden al Alcalde Metropolitano; y la función legislativa corresponde al Cabildo Metropolitano (art. 4). Por su parte, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cada uno de los Municipios que

---

11 Véase Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constituyente* (Diario de Debates), Noviembre-1999-Enero 2000, Caracas, 2000.

integran el Distrito Metropolitano, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Alcalde Municipal; y el Poder Legislativo lo ejerce el Concejo Municipal, con sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en la Constitución y leyes de la República (art. 5).

En el nivel metropolitano, el Alcalde Metropolitano es la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas, así como los Alcaldes Municipales lo son en cada uno de los Municipios que lo integran (art. 8). En cuanto al Cabildo Metropolitano, conforme al artículo 11 de la Ley Especial, es el órgano legislativo del Distrito Metropolitano de Caracas, integrado por los Concejales Metropolitanos elegidos en la oportunidad y en el número determinados por la legislación electoral aplicable.

Se regula, además, en la Ley Especial, al Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas como órgano superior de consulta y asesoría del Alcalde Metropolitano, integrado por los Alcaldes de los Municipios que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas (art. 10). Dicho Consejo de Gobierno, lo preside el Alcalde Metropolitano y se reúne a convocatoria suya (arts. 9 y 10). Se reguló así, en la ley, la figura que se había creado en el Reglamento Nº 6 de la Ley Orgánica de Descentralización de 1993.

Tanto el nivel metropolitano como el nivel municipal en el Distrito Metropolitano de Caracas, son *gobiernos municipales* y, por tanto, sus competencias son estrictamente municipales; y precisamente por ello, el artículo 19 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano otorga al mismo "las competencias municipales atribuidas a los Municipios en el artículo 178 de la Constitución". Con tal declaratoria no se produjo ningún "contrasentido con la organización municipal" como lo afirmó la Sala Constitucional en la sentencia Nº 1563 del 13-12-00 (pág. 42 de 61), pues el Distrito Metropolitano como lo dijo la misma Sala en la misma sentencia Nº 1563, es "una entidad estrictamente municipal" (pág. 32 de 61) que organiza un sistema de gobierno municipal a dos niveles, Distrital y Municipal, ambos formando parte del "Poder Municipal" y con las competencias establecidas en la Constitución para los Municipios (art. 178). Siendo los dos niveles de carácter municipal, la ley lo que tenía que hacer era "distribuir" el ámbito de las competencias municipales en los dos niveles, pero sin pretender atribuir a alguno de los dos niveles competencias municipales exclusivas.

Conforme al artículo 18 de la Constitución, la Ley debía garantizar el carácter democrático y participativo del gobierno municipal en los dos niveles (art. 18), por lo que el artículo 6 de la Ley Especial dispuso el

carácter democrático y electivo del Alcalde Metropolitano de Caracas, de los Concejales Metropolitanos, de los Alcaldes Municipales y de los miembros de los Concejos Municipales, quienes tienen que ser electos por votación popular, universal, directa y secreta.

V. LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS Y LA TRANSFERENCIA DE BIENES DEL DISTRITO FEDERAL AL MISMO

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano, en cuanto a la Hacienda Pública Metropolitana, es decir el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Distrito Metropolitano de Caracas, se dispuso, en particular que estaría conformada por "los bienes, derechos y acciones que pertenezcan o de los cuales sea titular el Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de esta Ley Especial, inclusive los derechos y acciones sobre el patrimonio de empresas, fundaciones, asociaciones y cualquier otra forma de organización descentralizada pública o de entidades privadas; los bienes que le sean atribuidos y los que adquiera por cualquier medio conforme a la Constitución y la ley" (art. 22,1).

Además, el artículo 22,3 de la misma Ley Especial dispuso entre los ingresos del Distrito Metropolitano de Caracas, "el Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad," monto que se dispuso que sólo podía ser "destinado a gastos en el ámbito territorial del Distrito Capital" (art. 23).

Además, se dispuso que también constituían ingresos del Distrito Metropolitano "el diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas" (art. 22,4).

También se dispuso como ingresos del Distrito Metropolitano, "El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior (art. 22,5).

Por último, otro ingreso del Distrito regulado en la Ley Especial fue "la transferencia por concepto de subsidio de capitalidad que se le acuerde en el Presupuesto Nacional para cada ejercicio fiscal, y las demás transferencias y aportes especiales que reciba el Poder Nacional o de otras fuentes"(art. 22,6).

A los efectos de asegurar la estructuración de la Hacienda Pública del Distrito Metropolitano de Caracas, tal como se había dispuesto en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano, en agosto del mismo año 2000, la Comisión Legislativa Nacional creada al margen de la Constitución de 1999 por la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público 22 de diciembre de 1999[12], dictó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,[13] con el objeto de regular "el régimen de transición administrativa, orgánica y de gobierno del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución y en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas" (art. 1).

Se trató, por tanto, de una ley de transición patrimonial de efectos temporales, dictada por el Legislador el cual en lugar de organizar el Distrito Capital, dispuso "la transferencia de las dependencias y entes adscritos a la Gobernación del Distrito Federal a la Alcaldía Metropolitana, así como la reorganización y reestructuración de los mismos." (art. 4), a cuyo efecto dispuso una serie de previsiones para asegurar la mencionada transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano mientras este se organizaba.

Se dispuso, así, la ejecución del Presupuesto de 2000 del antiguo Distrito Federal por el Distrito Metropolitano (art. 5), y se estableció un "régimen presupuestario de transición" a los efectos de "la liquidación de las cuentas fiscales de la Gobernación del Distrito Federal y el financiamiento del proceso de transferencia de las competencias y servicios que el Distrito Metropolitano de Caracas debe asumir" (art. 6); de la liquidación de las deudas y demás obligaciones pendientes de la Gobernación del Distrito Federal (art. 8); y de la administración del personal durante el régimen de transición (art. 9).

La Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, por otra parte dispuso la adscripción a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas de "los institutos y servicios autónomos, las empresas, fundaciones y demás formas de administración funcional de la Gobernación del Distrito Federal," asignándole al Alcalde, competencia para "acordar su reorganización o liquidación" y tomar las acciones y medidas necesarias para su ejecución (art. 11).

---

12 Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99.

13 Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.006 del 3 de agosto de 2000

Finalmente, la Ley de Transición precisó cómo se debe proceder con algunos de los ingresos del Distrito Metropolitano: en relación con el ingreso derivado del diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas establecido en el artículo 22,4 de la Ley Especial, el artículo 7 de la Ley de Transición estableció que "se deducirán directamente de la cuota correspondiente del Situado Constitucional y serán remitidos directamente por el Ejecutivo Nacional al Distrito Metropolitano de Caracas;. y en cuanto al aporte financiero que en cada ejercicio fiscal, debían hacer los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior previsto en el artículo 22,5 de la Ley Especial, el artículo 7 de la Ley de Transición estableció que "serán remitidos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano por parte de los municipios respectivos en los primeros treinta (30) días del período de transición."

Como puede apreciarse, la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas de 2000, fue una ley de efectos temporales cuyo contenido total, salvo algunas precisiones de desarrollo de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano del mismo año, cumplió su cometido de transición y ya no tiene vigencia, es decir, se agotó. Por ello, no se entiende el sentido de la Disposición Derogatoria de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital de "derogar" la Ley de Transición del Distrito Federal. Los efectos de esta se cumplieron en el pasado y los actos y hechos ocurridos no se pueden revertir, pues el pasado no se puede borrar. Es por tanto un absurdo pretender derogar una ley que cumplió efectos en el pasado y que no tiene efectos en la actualidad.

VI. LOS INTENTOS DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN EN 2007 PARA RECREAR EL DISTRITO FEDERAL Y CENTRALIZAR LA FEDERACIÓN

El 2 de noviembre de 2007, la Asamblea Nacional, luego de haberle dado tres discusiones en algo más de un mes, sancionó un proyecto de reforma a la Constitución de 1999, presentado a iniciativa del Presidente de la República, el cual fue sometido a referendo aprobatorio el 2 de diciembre de 2007, de cuya votación resultó rechazado. Es de importancia destacar los aspectos de esa reforma relacionadas con le territorio y el Distrito capital, para poder captar a cabalidad el fraude constitucional que ha cometido la Asamblea Nacional, al sancionar la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital, mediante la cual se pretende efectuar la reforma constitucional que fue rechazada por el pueblo.

En efecto, uno de los aspectos resaltantes de la Reforma Constitucional rechazada de 2007, [14] fue la desarticulación que se quiso introducir a la forma federal del Estado que implica la división política del territorio en "entidades políticas", es decir, que gozan esencialmente de autonomía política territorial, y cuyo gobierno, como lo exige el artículo 6 de la Constitución, debe ser entre otros aspectos "electivo." Para ello, en lugar de la organización política de la República montada en la división del territorio nacional en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, y la exigencia de que el territorio se organice en Municipios, y en todas esas entidades políticas con gobiernos democráticos electos mediante sufragio; en la Reforma de 2007 en relación con el artículo 16, lo que se buscaba establecer era que "el territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares." [15]

Por otra parte, en lugar de que el territorio se organice en municipios como lo exige la Constitución de 1999, lo que se pretendió establecer era que "los Estados se organizan en municipios" (art. 16), los que por tanto desaparecerían, si una parte del territorio se convierte en alguna de las entidades antes mencionadas quitándoselas a un Estado. Por ello es que precisamente, el Municipio desaparecía como unidad política primaria en la organización nacional como lo regula la Constitución de 1999.

Además, conforme a la Reforma rechazada de 2007 respecto del mismo artículo 16 de la Constitución, y dejando aparte las reformas de orden local mediante las cuales el Municipio se lo vaciaba en las comunidades, comunas y ciudades a partir de las cuales se proponía desarrollar el Poder Popular, se buscaba autorizar al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que "previo acuerdo aprobado por la mayoría

---

14 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 82 ss.

15 En el Anteproyecto presentado por el Presidente, incluso, se proponía que "la vigencia de los Territorios Federales y de los Municipios Federales [quedase] supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva", ya que con la creación de los mismos se afecta la división política territorial de los Estados. Esto sin embargo, no se acogió en la reforma constitucional sancionada. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista (Comentarios sobre el alcance y sentido del Anteproyecto de reforma constitucional 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 49 ss.

simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional", pudiera "decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la Ley". Es decir, con esta reforma, la división político territorial de la República hubiera dejado de ser una materia de rango constitucional como siempre lo ha sido, y hubiera pasado a ser una materia ni siquiera de regulación mediante ley por la Asamblea Nacional, sino de la sola regulación ejecutiva. Es difícil concebir mayor centralización del poder.

Respecto de las entidades territoriales nuevas que se proponían, en la Reforma rechazada de 2007 en cuanto al mismo artículo 16, se indicaba que los "distritos funcionales" se "crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país"; y que la creación de los mismos implicaba "la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico Funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación y en consulta permanente con sus habitantes". Por supuesto, nada se indicaba sobre la forma de dicha participación ni consulta, pero en todo caso, se precisaba que estos distritos funcionales podían ser conformados "por uno o más municipios o lotes territoriales de estos, sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan".

En cuanto a las ciudades federales, el proyecto de Reforma constitucional rechazado de 2007 disponía que su organización y funcionamiento se debía hacer "de conformidad con lo que establezca la ley respectiva", y en este caso, también implicaba "la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo".

Por último, en cuanto a las "provincias federales", en el proyecto rechazado de Reforma constitucional de 2007, se disponía que las mismas "se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano". Las mismas ,se "constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere".

En relación con todas estas "regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley", conforme a la Reforma que se proponía del artículo 16, el Presidente de la República tenía la

competencia para designar y remover "las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley." En consecuencia, se trataba, no de entidades políticas con alguna autonomía, sino de entidades sujetas completamente al Poder Central. Como no se trata de autoridades electas, no estaban por supuesto sujetas a mandatos revocables.

Como se dijo, si bien con el proyecto rechazado popularmente de Reforma constitucional de 2007 no se eliminan formalmente a los Estados ni a los Municipios, sin embargo, las propuestas en materia de distribución de competencias y de vaciamiento de las mismas hacia los Consejos del Poder Popular, y en particular, hacia los Consejos Comunales, hubieran implicado que materialmente desaparecieran por inoperantes. Por otra parte, y salvo en el caso de los Estados y Municipios, todas las otras entidades territoriales se pretendían establecer sin garantía alguna de que sus gobiernos serían electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Al contrario, como nuevas organizaciones que se hubieran integrado al Poder Popular, que conforme se buscaba dijera el artículo 136 de la Constitución, era el pueblo el "depositario de la soberanía" que debía ejercerla directamente, de manera que dicho Poder Popular, supuestamente "no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población". Es decir, el principio del fin de la democracia representativa.

Pero una de las reformas más importantes que se pretendió efectuar con la Reforma Constitucional rechazada de 2007, fue la relativa a la previsión que se incorporó en la Constitución de 1999 con el objeto de asegurar definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático para la ciudad capital, garantizando la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. Por ello fue que en la Constitución de 1999 se institucionalizó la figura del gobierno metropolitano a dos niveles, para asegurar el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y a la vez, asegurar el gobierno local. En esta forma, como se ha dicho, se eliminó el Distrito Federal que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carecía de autogobierno.

Sin embargo, con el proyecto rechazado de Reforma constitucional de 2007, lamentablemente, se pretendió volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las capitales de todas las Federaciones del mundo, donde lejos de la ausencia de gobierno local en la ciudad capital, la tendencia ha sido de establecerlos, con representantes electos por votación popular. En efecto, con el proyecto de Reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 18, se buscaba eliminar la existencia del Distrito Capital y la organización municipal del mismo, y se lo sustituía por un

Distrito Federal, que se revivía pero sin garantía constitucional expresa alguna de autonomía municipal o territorial, ni con la exigencia del "carácter democrático y participativo de su gobierno" como lo establecía la Constitución de 1999, con lo cual lo que se pretendía hacer era restablecer el viejo Distrito Federal en su concepción original de 1864, como un territorio controlado y gobernado por el Poder Nacional, y en particular, por el Ejecutivo Nacional, para que en la capital de la República que es la sede del Poder Nacional, no existiera gobierno local democrático alguno con autonomía. Por ello, en el artículo 16 de la Reforma rechazada de 2007, se le atribuía al Presidente la facultad de designar y remover las autoridades del Distrito Federal.

En esta forma, en lugar del artículo 18 de la Constitución de 1999, lo que se buscaba incorporar en la Constitución con la rechazada Reforma de 2007, era una norma que sólo establecía la ciudad de Caracas como la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional, remitiendo a una ley especial el establecimiento "de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, la cual será distinguida como Cuna de Simón Bolívar, El Libertador y Reina del *Warairarepano*". Dicha organización, dependiente del Poder Central, se la concebía sin autonomía local alguna, proponiéndose que se agregara en la norma que "El Poder Nacional por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comuna, consejos comunales y demás organizaciones sociales, dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del *Warairarepano*".

Con ese proyecto de Reforma constitucional afortunadamente rechazado en 2007, por tanto, desaparecía del ámbito territorial del Distrito Federal (Capital), toda forma de organización municipal, de autonomía municipal o territorial o de gobierno democrático, pasando sus autoridades a ser designadas y removidas por el Presidente de la República (art. 16).

Para buscar asegurar la implementación inmediata de esta reforma y barrer las autoridades locales electas en el Distrito Metropolitano de Caracas, en el proyecto rechazado de Reforma constitucional se propuso

incorporar una Disposición Transitoria Décima Segunda en la cual se buscaba "delegar" al Ejecutivo Nacional para regular por decreto la transición y designar las autoridades, en la siguiente forma:

> "Corresponderá al Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, por vía de decreto, regular el régimen de transición del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Federal; en consecuencia, designará la máxima autoridad del Distrito Federal en sustitución del Alcalde Metropolitano de Caracas, y todas las competencias, atribuciones, entes adscritos, bienes y personal, serán asumidos inmediatamente por el Distrito Federal, mientras se dicte la ley sobre la materia".

Todo eso es lo que precisamente ahora, en fraude a la Constitución y a la soberanía popular, pues dicha Reforma fue rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007, se ha hacho con la Ley Especial sobre la organización y régimen del Distrito capital de 2009, violándose además, abiertamente las disposiciones de la Constitución de 1999 que siguen vigentes.

VII. LA RECREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL CON NOMBRE DE "DISTRITO CAPITAL" DEPENDIENTE DEL PODER NACIONAL EN 2009 Y LA USURPACIÓN PATRIMONIAL RESPECTO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

Como se ha dicho, a pesar de que el pueblo rechazó la Reforma constitucional de 2007, en 2009, en fraude a la Constitución y a la voluntad Popular, la Asamblea Nacional ha sancionado la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, mediante la cual, lejos de haber establecido una organización democrática de una entidad política de la Republica, lo que ha regulado es una dependencia del Poder Nacional con ámbito territorial en lo que era el antiguo Distrito Federal. Para ello, el régimen de gobierno del Distrito Capital, como se ha dicho, de acuerdo con esa Ley Especial, consiste en el ejercicio de una *función legislativa* en el Distrito que esta a cargo de la Asamblea Nacional, y en un *órgano ejecutivo* que es ejercido por un Jefe de Gobierno "de libre nombramiento y remoción" por parte del Presidente de la República.

Conforme al artículo 6 de la Ley Especial, las siguientes son las competencias del Distrito Capital:

> "1. La administración de sus bienes, la inversión y administración de sus recursos, incluyendo los provenientes de las transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Público Nacional, así como de aquéllos que se le asignen como participación en los tributos nacionales;

2.- Definir en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar las calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente. En los casos que les sean aplicables, se incorporará el Poder Popular.

3.- Promover la organización de comunas y del gobierno comunal.

4.- Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios.

5.- Definir en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades destinados a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos del Distrito Capital.

6.- Promover la cultura, valores, tradiciones y toda manifestación que propenda al fortalecimiento de la identidad caraqueña, y a la creación de principios éticos que contribuyan a la convivencia solidaria para la construcción de la nueva sociedad.

7.- La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y del Distrito Capital. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

8.- Coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas.

9.- La promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la formación, ejecución y contraloría social de la gestión pública, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

10.- Ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la Ley y las Ordenanzas. Se desarrollará un modelo urbanístico, humano y armónico con la naturaleza.

11.- La creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

12.- Colaborar en la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y del Adulto y Adulta Mayor.

13.- La protección de la familia como institución fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de sus condiciones materiales y espirituales de vida.

14.- El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional.

15.- El Distrito Capital podrá celebrar operaciones de crédito público con la previa autorización del ejecutivo nacional.

16.- Cualquier otra que le sea asignada por la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos o las transferidas por el Ejecutivo Nacional".

Aparte de este elenco de competencias, casi todas de carácter concurrente entre los diversos órganos del Poder Público, con la creación de este Distrito Capital, lo que se ha buscado fundamentalmente ha sido la intervención del Distrito Metropolitano de Caracas, violándose la autonomía municipal.

En realidad, la creación del Distrito Capital en 2009 en relación con el Distrito Metropolitano de Caracas establecido en 2000, puede decirse que tuvo un solo efecto constitucional fundamental, y que fue la cesación para el Distrito Metropolitano de Caracas de la posibilidad de seguir percibiendo como ingresos públicos los montos que por concepto de Situado Constitucional correspondían al Distrito Capital, y que sólo porque este no se había estructurado, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000 los asignó al Distrito Metropolitano de Caracas (art. 22,3). Ahora el artículo 14,1 de la Ley Especial del Régimen del Distrito Capital de 2009, dispone que el Distrito Capital tendrá como ingresos propios: los recursos "correspondientes al Situado Constitucional, tal y como lo expresa la Constitución de la República;" y el artículo 15 de la misma Ley dispone que "En la Ley de Presupuesto Nacional se registrará como ingreso el Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la Ley Nacional respectiva."

Eso era lo único de los ingresos y de la Hacienda Pública del Distrito Metropolitano que correspondía al Distrito Capital y que una vez que este se ha creado por Ley, le corresponde percibir. Pero todos los otros bienes que le fueron transferidos al Distrito Metropolitano de Caracas, en su momento ingresaron en el patrimonio municipal, y ello no puede revertirse por ley nacional. Es totalmente inconstitucional por violación de la autonomía municipal, entonces, la declaración del artículo 12 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital de que son bienes de este último aquéllos "transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;" y la previsión de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Especial del Régimen del Distrito Capital de 2009, en la cual la Asamblea Nacional se asignó a si misma, la tarea de aprobar, "en un lapso no mayor de treinta días, una Ley especial que regule todo lo concerniente a la transferencia de los recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas." Lo de "transitoriamente" o "provisional" es completamente falso, pues la transferencia de bienes que se efectuó en 2000 fue plena, en virtud de la Ley, pasando dichos bienes a ser bienes municipales.

Con todas esas disposiciones, a lo que se une la derogación de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas de 2000 en la Disposición Derogatoria de la misma Ley Especial sobre el *Régimen del Distrito Capital* de 2009; lo que se ha pretendido es dar marcha atrás a la conformación de la Hacienda Pública del Distrito Metropolitano de Caracas, a la cual, en 2000, por voluntad del Legislador, se ordenó transferir los bienes del antiguo Distrito Federal, entre ellos, la sede donde ha venido funcionando la Alcaldía Metropolitana de Caracas desde su creación. Es decir, diez años después, en virtud de Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital de 2009, se ha decidido que dicha sede no es ya la sede del gobierno municipal metropolitano, sino que es la sede del Jefe de Gobierno del Distrito Capital, usurpándose la autonomía municipal; y se ha ordenado.

Por otra parte, en una evidente extralimitación, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital de 2009 le ha quitado al Distrito Metropolitano de Caracas, que es el gobierno a dos niveles de la ciudad de Caracas que rebasa en mucho el ámbito territorial del Distrito Capital y abarca Municipios del Estado Miranda, el subsidio de capitalidad que el artículo 22,6 de la Ley Especial sobre el *Régimen del Distrito Metropolitano* de Caracas de 2000 también había asignado al Distrito Metropolitano de Caracas. Ahora, el artículo 14,1, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital de 2009 dispone que el Distrito Capital tendrá como ingresos propios, "los recursos que le correspondan por concepto de Subsidio de Capitalidad, de acuerdo a la Ley de Presupuesto," y el artículo 16 agrega que "En la Ley de Presupuesto anual se incorporará una partida denominada Subsidio de Capitalidad del Distrito Capital, conforme a lo previsto en las Leyes Nacionales. El Subsidio de Capitalidad anual es un ingreso equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar una y media Unidad Tributaria (1 ½ U.T.) por el número de población del Distrito Capital, suministrado por el ente competente en materia de Estadística." Es totalmente contrario a la lógica del gobierno local que se asigne un subsidio de capitalidad a una entidad nacional, o controlada por el Poder Nacional como es el Distrito Capital que se ha creado, y que además, sólo abarca el territorio de una ínfima parte del Área Metropolitana de Caracas, equivalente sólo al de uno de los Municipios de la misma que es el Municipio Libertador. El subsidio de capitalidad tendría que corresponder a la entidad municipal con jurisdicción en todo el territorio de la Capital Caracas, que es el Distrito Metropolitano de Caracas.

VIII. UN RETROCESO INSTITUCIONAL DE MÁS DE 150 AÑOS

Durante más de cuarenta años nos hemos venido ocupando del estudio del régimen del gobierno del Área Metropolitana de Caracas, en sus diversas facetas y en su evolución, desde los tiempos en los que aún predominaba el marco institucional del Distrito Federal con régimen democrático limitado.[16] Eran los tiempos en que el Distrito era gobernado

---

16 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestre (con especial referencia a la Municipalidad del Distrito Federal), Gobernación del Distrito Federal,* Caracas 1965, 84 pp.; "La integración del Área Metropolitana de Caracas y la coordinación de los servicios de transporte urbano," en *Revista Taller,* Facultad de Arquitectura, Universidad Central de Venezuela, N° 20, Caracas 1966, pp. 23-27; "El Área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de urbanismo" en *Revista de la Facultad de Derecho,* N° 35, Universidad Central de Venezuela, Caracas, marzo 1967, pp. 49-76; publicado también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974* y *Estudios de Derecho Administrativo,* Tomo II: *El Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado,* Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, 599 pp. 55-69; *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano,* Gobernación del Distrito Federal, Caracas 1968, 172 pp.; *Proyecto de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y el Proyecto de Ordenanza sobre Ordenación Urbanística de Caracas y de su Zona de Influencia,* Oficina Municipal de Planeamiento Urbano OMPU, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1968, (multigrafiado); "El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano", en *Crónicas del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios* (Barcelona, octubre, 1967), Instituto de Estudios de Administración Local, Tomo I, Madrid 1968, pp. 759-845, publicado también en *Estudio de Caracas,* Vol. VIII, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1972, pp. 113-201, y en *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974* y *Estudios de Derecho Administrativo,* Tomo II: *El Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado,* Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, 599 pp. 15-54; *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas* (con Prólogo de Antonio Moles Caubet), Fondo Editorial Común, Caracas 1971, 140 pp.; *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano,* Ediciones de la Comisión de Administración Pública, (multigrafiado), Caracas 1971, 60 pp. "Algunas soluciones institucionales para el Area Metropolitana de Caracas" en *Revista Venezolana de Estudios Municipales,* Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, N° 2, Caracas 1977, pp. 17-39; "Los problemas de las áreas metropolitanas y el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal"; "Notas y documentos sobre la ordenación del área metropolitana de Caracas", y "Soluciones institucionales para el área metropolitana de Caracas", en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor) y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela,* Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXI, Caracas 1977, pp. 221-242, 283-318,

por un Gobernador del libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, que era la autoridad ejecutiva del Distrito, y que, sin embargo, tenía una ingerencia en el funcionamiento de la Municipalidad que existía en el mismo ámbito territorial del mismo, lo que originó múltiples conflictos con el Consejo Municipal de dicha Municipalidad, cuyos miembros eran en cambio electos democráticamente.

A medida que se fue consolidando el régimen democrático en el país, se desarrolló progresivamente una lucha por democratizar totalmente el régimen municipal del Distrito, desmunicipalizando progresivamente la figura del Gobernador, a lo que contribuyó la subdivisión del Municipio del Distrito en dos Municipios: uno situado en Caracas (Libertador) y otro en el Litoral central (Vargas). Luego vino la reforma de la Ley Orgánica de de Régimen Municipal, mediante la cual se creó la figura de los Alcaldes, con lo cual los Municipios del Distrito y de todos los Estados de la república comenzaron a tener sus autoridades ejecutivas propias, diferenciándose totalmente del Gobernador del Distrito Federal, quien pasó a ocupar un nivel territorial similar al que tenían los Gobernadores de Estado, pero con la gran diferencia de que continuaba siendo un funcionario ejecutivo dependiente del Poder Nacional conforme a lo previsto en la Constitución de 1961.

La coordinación de las diversas jurisdicciones que actuaban en el área Metropolitana de Caracas, que era uno de los postulados de importancia

---

y 321-328; "Los aspectos legales e institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana del Transporte" en *Autoridad Metropolitana de Transporte*, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas 1979, pp. 11-20; "La crisis institucional de Caracas y de la Región Capital", *en El Estado, Crisis y Reforma*, Colección Ensayos, N° 4, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1982, pp. 127-163; *Propuesta para una Reforma Institucional de Caracas y de la Región Capital*, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1982, 41 pp.; (En colaboración con Álvaro Páez Pumar, Alberto Morales Tucker, Odoardo Poggioli y Luis Rojas B., *La transformación total de la estructura jurídica y administrativa de Caracas*, Caracas 1982, 12 pp.; "La reforma institucional de la región capital y del Área Metropolitana de Caracas", en *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, (Labor en el Senado 1982), Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1983, pp. 41-83; *Exposición de Motivos y Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal, Concejo Municipal del Distrito Federal*, Caracas 1984, 35 pp.; "Sistemas Jurídico Administrativos de la Ciudad" en *Caracas, Presente, y Futuro. Ideas para transformar una ciudad*, Alcaldía de Caracas, 1995, pp. 65-73; "Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas" en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*, Ministerio de Administraciones Públicas, N° 5, julio-diciembre 2000, Madrid 2000, pp. 17-39, y en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 2000, pp. 5-17.

en la Constitución de 1961, sin embargo, no logró materializarse formalmente en la tantas veces esperada y proyectada legislación, y solo se lograron establecer mecanismos de coordinación aislados en ciertas materias como la urbanística, el abastecimiento de aguas y la recolección de residuos sólidos, con problemas recurrentes derivados de conflictos de autoridad. Los esfuerzos de coordinación de los gobiernos metropolitanos realizados en el marco de la política de descentralización a comienzos de los noventa, por otra parte, si bien significaron un avance importante en la atención mancomunada de los asuntos de la capital, nunca tuvieron respaldo legislativo.

La Constitución de 1999, en todo caso, significó el avance definitivo en el proceso de democratización del régimen de gobierno del Área Metropolitana de Caracas, y en su integración gubernamental. Definitivamente eliminó la ingerencia directa del Poder Nacional en los asuntos locales de la Capital, al eliminar el Distrito Federal y su gobernador designado por el Ejecutivo Nacional, y se estableció un sistema de gobierno local a dos niveles para asegurar la coordinación de las autoridades locales de la capital. La Constitución previó, en todo caso, el Distrito Capital, como una de las entidades políticas de la República, lo que implica que necesariamente debía tener un gobierno democrático, con funcionarios electos. El Distrito capital, sin embargo, de los debates constitucionales resultó con un territorio circunscrito al del Municipio Libertador del antiguo Distrito Federal, el cual debió haberse subdividido en varios Municipios para dar paso a la posibilidad de participación política. Ello, de haberse producido, hubiera quizás justificado la creación del Distrito Capital pero por supuesto, con un Gobernador electo democráticamente y un Consejo Legislativo también electo democráticamente. Sin embargo, ello no se logró a pesar de los proyectos formulados para conformar siete u ocho Municipios en lo que es el área del Municipio Libertador.

Y finalmente ha venido el golpe de gracia al proceso de democratización de los gobiernos del Área Metropolitana de Caracas, con la creación del Distrito Capital en 2009, en violación de la Constitución de 1999, como una entidad totalmente dependiente del Poder Nacional, en un esquema de gobierno que recoge la forma del antiguo Distrito Federal cuando se creó en 1864, con una autoridad legislativa que era el Congreso nacional, y una autoridad ejecutiva que era el Gobernador nombrado por el Presidente de la República. Con esta Ley Especial sobre el Régimen de Gobierno del Distrito Capital, simplemente hemos retrocedido 140 años, y además, violando impunemente la Constitución.

EL INTENTO FALLIDO DE COORDINAR EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Por Manuel Rachadell

Profesor de Derecho Administrativo y de Finanzas Públicas de la Universidad Central de Venezuela

I. PLANTEAMIENTO

Desde el sistema democrático en Venezuela, en 1958, se comenzaron a buscar soluciones a múltiples problemas institucionales que se habían venido acumulando, pues el régimen dictatorial que antecedía había puesto más interés en la transformación del medio físico que en la organización de la República. En los años que siguieron el escenario privilegiado para la discusión sobre estos temas se ubicó en el Congreso Nacional, con motivo de la redacción y discusión de la Constitución democrática que rigió hasta fines del siglo.

En el seno de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución se suscitó la cuestión de las dos jurisdicciones existentes en el área metropolitana de Caracas: por el crecimiento de la ciudad, la capital de la República se había extendido de su lugar original, el Distrito Federal, hacia la zona contigua perteneciente al Estado Miranda. De modo que una unidad urbana se encontraba repartida en dos entidades político territoriales diferentes, lo cual, por lo demás, no es un caso único, y ni siquiera muy raro. Como resultado de los análisis que se hicieron sobre el tema en la Comisión redactora, entre abril de 1959 y septiembre de 1960, que se reflejan en las Actas números 11, 13, 141 y 202 de la citada Comisión,[1] el Congreso aprobó el texto del artículo 11 de la Constitución de 1961, el cual quedó redactado así:

> "La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

---

1 Véase: Congreso de la República: *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Actas de la Comisión Redactora del Proyecto, Tomo I, Volumen I y II, Caracas, 1971.

Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal".

Esta fue la primera vez que se trató de buscar una solución al problema de las dos jurisdicciones en Caracas, pero el legislador-constituyente difirió el asunto para ser encarado en una ley posterior, la cual nunca llegó a dictarse bajo el imperio de ese texto constitucional. Asimismo, en la Constitución de 1961 se dictó una norma sobre los mecanismos que podrían utilizarse, en general, para coordinar la prestación de servicios públicos entre dos o más Municipios, en la siguiente forma:

"*Artículo. 28.* Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia".

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal, del 10 de agosto de 1978, se reguló la figura de los Distritos Metropolitanos, la cual sufrió algunas modificaciones en sucesivas reformas, y en su última versión se dispuso lo siguiente:

"*Artículo* 24.- Los Distritos Metropolitanos son entidades de carácter público formadas por la agrupación de dos o más Municipios en razón de la conurbación de sus centros urbanos capitales, en forma tal que han llegado a constituir una unidad urbana económica y social con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes.

Artículo 25.- La iniciativa para la creación de un Distrito Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa, a los Consejos de los Municipios que quedarían agrupados o a las comunidades interesadas, representadas por un número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral permanente en esas jurisdicciones.

La declaratoria de creación de los Distritos Metropolitanos que reúna los requisitos establecidos en el artículo anterior, se hará mediante Ley, sancionada a más tardar antes del último trimestre del año final del período municipal".

Bajo el imperio de esta legislación no se llegó a crear ningún Distrito Metropolitano, y las normas trascritas no tienen más interés que el de haber inspirado la regulación sobre esta figura en el texto de la Constitución de 1999, así como el régimen que se previó para coordinar las dos jurisdicciones en el área metropolitana de Caracas.

En cambio, la figura de la mancomunidad sí dio origen a experiencias interesantes, todas limitadas al área metropolitana de Caracas, pero casi siempre de corta duración: la mancomunidad urbanística, la mancomuni-

dad de transporte y, con una mayor extensión en el tiempo, la Policía Metropolitana de Caracas.

Así las cosas, llegamos al proceso constituyente de 1999, en el cual se suscitó nuevamente el tema de la coordinación de las jurisdicciones en Caracas, objeto de las presentes consideraciones. Previamente debemos señalar que, para ese momento, la situación se había hecho más complicada en comparación con la que tuvo ante así el Congreso de 1961, y la solución más urgente. En efecto, Caracas había triplicado su población y su área urbana se extendía sobre el Municipio Libertador del Distrito Federal y, en la parte este, sobre los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y el Hatillo del Estado Mirada. Pero además, la conurbación avanzaba cada vez más rápidamente, hacia el sur, hasta los Municipios Zamora y Guatire del Estado Miranda; hacia el Norte, con dirección al Municipio Vargas del Estado Vargas, mientras por el oeste, se hacía cada vez más próxima al Municipio Tovar del Estado Aragua y por el suroeste a los Municipios Los Salias y Carrizal, en los Altos Mirandinos.

II. LA SOLUCIÓN INSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *Los antecedentes*

En esta sección nos referiremos a las fórmulas que se discutieron para hacer frente a la diferencia que se observaba entre la unidad urbanística de Caracas y su disgregación institucional.

A. *Antecedentes próximos*

La Asamblea Nacional Constituyente había conocido un estudio llamado *Gobernabilidad democrática de Caracas. Una propuesta para la Asamblea Nacional Constituyente*, que le había remitido la Fundación Plan Estratégico de Caracas. Allí se proponía que se separaran los Municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre del Estado Miranda, para formar con el Municipio Libertador del Distrito Federal una nueva entidad federal, que se llamaría Distrito Capital. Ello significaba que desparecería el Distrito Federal y que el Estado Miranda quedaría disminuido en el territorio y en la población de los Municipios antes mencionados. De este modo, se haría coincidir la nueva entidad federal con el ámbito territorial del llamado "Valle Mayor" de Caracas. La Fundación autora del estudio justificaba el proyecto así: "La ventaja de esta solución es la de ofrecer un ámbito territorial que englobaría los grandes elementos infraestructurales de la metrópoli-capital, superaría los problemas jurisdiccionales que en la actualidad están presentes, operaría a favor de una más eficiente gestión de algunos componentes de los servicios, lograría mayor racionalidad

económica y técnica de la operatividad y permitiría el mejor aprovechamiento de los recursos invertidos. En otras palabras, se integraría bajo una misma visión, los temas de ordenación política, jurídica, económica y urbanística". La misma Fundación aludía, como debilidad del proyecto, a "la merma territorial que sufre el Estado Miranda", pero aducía que "ello debe sopesarse con el hecho de que el cambio de escala en la cobertura de ciertos servicios permitirá el desarrollo en forma ordenada y el logro de niveles en calidad de vida satisfactorios lo cual, a todas luces, beneficia directamente a sus moradores".

La posibilidad de esta reforma trascendió a la opinión pública, y una nutrida manifestación ante la sede de la Asamblea Nacional Constituyente, encabezada por el Gobernador del Estado Miranda, Enrique Mendoza, llevó al ánimo de los constituyentes la sensación de que el costo político de esta modificación no había sido considerado en toda su magnitud por los autores de la propuesta. En tal sentido, miembros de la Asamblea como Aristóbulo Istúriz, Segundo Meléndez, Luis Gamargo, William Ojeda y Rodolfo Sanz, consideraron que el estudio técnico a que nos referimos, que no llegó a ser considerado como una propuesta formal en el debate, no tenía viabilidad política. El constituyente Willian Lara, que ya había hecho conocer su aspiración de postularse como candidato a la Gobernación de Miranda, se apresuró a expresar: "Creo que todos estamos de acuerdo en que es pertinente y necesario que haya coordinación en los gobiernos municipales del área metropolitana de la ciudad de Caracas, sobre la base -lo repito porque es importante, y es uno de los puntos clave del debate- de que no vamos a desmembrar el Estado Miranda, de que vamos a respetar la integridad territorial del Estado Miranda.[2] El mismo Willian Lara propuso la inclusión de una Disposición Transitoria en la Constitución, que luego resultó numerada como la Primera, conforme a la cual: "La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución...preservará la integridad territorial del Estado Miranda".

B. *Antecedentes remotos*

Antes señalamos que el problema de la ordenación institucional de las áreas metropolitanas ha producido diversas soluciones en el derecho comparado, ahora agregamos que son dos los criterios principales que se han adoptado al respecto: de un lado, la solución quirúrgica, la de cortar territorios para anexarlos, con su población, a otra jurisdicción, con la

---

2 Véase el *Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente*, N° 24, correspondiente a la sesión del 20 de octubre de 1999.

finalidad de formar una nueva entidad territorial en la que coincidan la unidad política y jurídica con la unidad urbanística. Sobre el método de la anexión había dicho Brewer-Carías en 1983 que "La última gran experiencia de la anexión fue la de Moscú en los años setenta, viable por la autocracia, pero que no resulta posible en un sistema político democrático".[3] Ya antes, en 1971, el mismo autor había expresado que "En todo caso, en países como Venezuela, con gran autonomía local, políticamente la fórmula de la anexión no es viable, además de que difícilmente la población citadina la aceptaría".[4] No había, pues, que sorprenderse por el rechazo a un proyecto de anexión que no había sido consultado a los ciudadanos interesados.

La otra fórmula que podía utilizarse, y que en definitiva fue la que se adoptó, fue la de coordinar las jurisdicciones municipales que operaban en la Gran Caracas. Como esta solución requería de una limitación de la autonomía de los Municipios involucrados, era necesario que se previera en la Constitución, tal como lo veremos seguidamente.

Antes debemos hacer referencia, entre los antecedentes, a un intento de coordinación que consideramos fallido: bajo el gobierno provisional de Ramón J. Velásquez y siendo Brewer-Carías Ministro de Estado para la Descentralización, el Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 3309, del 22-12-1993, contentivo del Reglamento Parcial N° 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas. Con ese mecanismo se pretendió coordinar las actividades nacionales, estadales y municipales que se desarrollaban en la Gran Caracas, en la que se incluía, además, el Municipio Vargas, que entonces pertenecía al Distrito Federal, y los Municipios Los Salias y Carrizal del Estado Miranda. El Consejo sería presidido por el Gobernador del Distrito Federal y ejercería su función de coordinación, principalmente, mediante la aprobación que haría del Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas.[5] El mecanismo que se creó en el decreto no llegó, en ningún momento, a incidir sobre los hechos, por lo que no tuvo efectiva vigencia. Ello habría que atribuirlo a que no contaba ni con la fuerza polí-

---

3 "La reforma institucional de la Región Capital y del área metropolitana de Caracas", en el libro *Estudios de Derecho Público I*, editado por el Congreso de la República.

4 "Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano", ponencia publicada por la Asociación Venezolana de Ejecutivos.

5 Véase Ministro de Estado para la Descentralización: *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993*, Caracas, 1994.

tica ni con la fundamentación jurídica (previsión constitucional y consagración por ley) necesaria para cumplir sus propósitos, por plausibles que éstos fueran.

2. *El sistema de gobierno municipal a dos niveles en la Constitución*

Antes de entrar en el debate sobre la organización para Caracas, la Asamblea Nacional había aprobado el artículo que en la numeración final tendría el número 16, conforme al cual: "Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios". De modo que la discusión posterior sobre la coordinación de jurisdicciones tenía dos límites: de un lado, que existiría el Distrito Capital; del otro, que el Estado Miranda no sería afectado en sus límites territoriales. De este modo, el Distrito Capital quedaría confinado a los linderos del Distrito Federal y su organización se haría por ley orgánica. Esta ley, a su vez, estaría condicionada, de un lado, por el artículo 6 de la Constitución, conforme al cual: "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables", y por la otra, por la norma que dispone que "La división político-territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa" (aparte único del artículo 16 de la Constitución). De ambas normas se desprende que la ley orgánica del Distrito Capital debe consagrar que los órganos superiores de dicha entidad política deberán ser electos, que se rigen por el principio alternativo, que sus mandatos son revocables y también que en la organización de la entidad debe garantizarse la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. Sobre estos aspectos volveremos posteriormente.

Ahora bien, la coordinación de las jurisdicciones que coexisten en el área metropolitana de Caracas es un tema distinto al de la organización del Distrito Capital, aunque el Constituyente decidió regularlos en una sola ley. En efecto, el Distrito Capital es una entidad federal (una entidad política, se dice en el artículo 6 de la Constitución), al igual que los Estados, y su naturaleza jurídica, de acuerdo a nuestra tradición constitucional, es similar a la de los Estados.

El sistema de gobierno municipal a dos niveles, en cambio, que sí tiene por finalidad coordinar las jurisdicciones existentes en Caracas, se refiere al ámbito municipal y su naturaleza es parecida a la de los Distritos Metropolitanos que se regularon inicialmente en la Ley Orgánica de

Régimen Municipal, en 1978, y luego en la Constitución de 1999 (artículos 171 y 172). Decimos que es parecida, porque presenta diferencias con respecto a estas figuras.

La creación de un sistema de gobierno municipal a dos niveles fue propuesta por el Constituyente Allan R. Brewer-Carías, ante la decisión que se había tomado en el seno de la Asamblea, de mantener la integridad territorial del Estado Miranda. Este tipo de figura, que existe en el Derecho comparado y que ya se había consagrado entre nosotros al preverse los Distritos Metropolitanos, había sido objeto de muchos estudios por parte de este autor, tal como lo destaca la profesora Dolores Aguerrevere Valero en su artículo sobre *"Brewer y Caracas"*.[6] De modo que, ante las dificultades surgidas para establecer la coordinación de jurisdicciones, y dado que no se quería encomendar al legislador que resolviera el problema, como se había hecho en 1961, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente celebraron, sin saber bien de lo que se trataba, la proposición de Brewer planteada en la misma sesión del 20 de octubre de 1999, así: "O vamos a crear de nuevo el Distrito Federal, cuyo asiento es el Municipio Libertador, o vamos a plantear de nuevo el Distrito Capital". Aquí se refería Brewer al proyecto original del Distrito Capital, en el cual se anexaban ámbitos territoriales del Estado Miranda al territorio del Municipio Libertador. Y continuó:

> "La solución se puede lograr por varias vías. La menos conflictiva políticamente es la solución del volver al esquema del Distrito Federal, incluso sin necesidad de que tenga gobernador, pero sí tiene que haber un espacio territorial que regule dentro de la división política al Municipio Libertador. Por supuesto, éste podría anexársele a Miranda. Pero sacando esto puede perfectamente quedar el Distrito Federal con el Municipio Libertador, el Estado Miranda con sus Municipios, y luego formalmente establecer que los Municipios que forman el área metropolitana de Caracas, serán organizados mediante ley orgánica en un sistema de Gobierno Municipal a dos niveles, en el cual se garantizará la autonomía municipal, con lo cual se establece un nivel metropolitano municipal y un nivel local municipal, y así se soluciona el problema del área metropolitana de Caracas".[7]

Después de debatirse sobre esta propuesta, sin profundizar en sus implicaciones, la Asamblea aprobó las siguientes normas de la Constitución:

---

6 Publicado en el Libro Homenaje a Brewer *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI*, Civitas Ediciones, S.L., Tomo I, Madrid 2003, pp. 801 y ss.

7 Página 47 del *Diario de Debates* correspondiente a ese día.

"*Artículo 18.* La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

Disposición Transitoria Primera. La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal".

Como puede verse, el artículo 18 que se menciona en la Disposición Transitoria no se refiere al régimen del Distrito Capital sino al sistema de gobierno municipal a dos niveles. ¿Quiere esto decir que el Constituyente no sabía lo que estaba diciendo? ¿O más bien quiso expresar que el régimen del Distrito Capital y la regulación del sistema de gobierno municipal era una y la misma cosa? Sobre este aspecto volveremos luego.

3. *El sistema de gobierno municipal a dos niveles en la Ley del Distrito Metropolitano de Caracas*

Conforme a la Disposición Transitoria aprobada, la misma Asamblea Nacional Constituyente se abocó a dictar las normas para desarrollar las disposiciones constitucionales sobre esta materia. A estos efectos, designó una comisión especial, presidida por el constituyente José Vicente Rangel Ávalos, para la preparación del proyecto con su Exposición de Motivos. El 24 de enero de 2000 la comisión presentó un proyecto de *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital*, y día siguiente se inició el debate en la Asamblea. En esa oportunidad expuso Brewer-Carías: "Se dice en la Exposición de Motivos que esta Ley tiene por objeto crear el Distrito Capital, ¡Falso! El Distrito Capital está creado en la Constitución (...) Se confunde el Distrito Capital con toda la ciudad de Caracas" (p. 9 del Diario de Debates correspondiente a la sesión del 25-01-2000). En la segunda discusión del Proyecto, realizada el 28-01-2000, el Presidente de la Comisión, José Vicente Rangel Ávalos expuso que: "Mas que todo la objeción es que había una equivocación con Distrito Capital y Distrito Metropolitano de Ca-

racas. No estábamos haciendo la diferencia, y esa fue una de las observaciones que hizo el colega Brewer-Carías en lo que tenía razón, que es que donde sale 'Distrito Capital', siempre tiene que ser 'Distrito Metropolitano de Caracas', porque son dos niveles: capitalino, que es Caracas y Metropolitano que es toda la zona nueva que engloba a los cuatro municipios de Miranda, más el de Libertador". En realidad, Rangel Avalos no había entendido lo de los dos niveles a que se refiere el artículo 18 de la Constitución, pues éstos son: el municipal, que se refiere a cada uno de los municipios que se toman para formar el sistema de gobierno y, el metropolitano, que alude al conjunto de esos municipios que forman la capital de la República.

Una reflexión posterior nos lleva a considerar que no estaba tan equivocado Rangel Ávalos cuando se refería a la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital*, pues en definitiva en la Constitución se manejan como equivalentes o como una unidad los conceptos de Distrito Capital y de Distrito Metropolitano. En efecto, en la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*, como en definitiva se llamó la ley que aprobó la Asamblea Nacional Constituyente (a la que llamaremos también ley del Distrito Metropolitano o *Ley Especial*), encontramos los siguientes elementos:

En el artículo 1° se expresa que "Esta Ley tiene por objeto regular la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como unidad político territorial de la ciudad de Caracas, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y establecer las bases de su régimen de gobierno, organización, competencia y recursos...". Hemos visto que en la Disposición Transitoria Primera se alude a la Ley del Distrito Capital prevista en el artículo 18 de la Constitución, y que en este artículo lo que se menciona es el sistema de gobierno municipal a dos niveles. No creemos, por tanto, que la Asamblea Nacional Constituyente incurrió en un error. Así habría sido si en la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital* la Asamblea se hubiera limitado a regular el mecanismo de coordinación entre el Municipio Libertador del antiguo Distrito Federal y los Municipios del Estado Miranda que forman parte del área metropolitana de Caracas, porque en tal caso habría sido necesario dictar una ley que definiera el régimen organizativo del Distrito Capital. Pero la Asamblea nunca se planteó la necesidad de dictar esta otra ley, porque en la *Ley Especial* ya había definido ese régimen organizativo. Este tema se presta a confusiones y para introducir mayor claridad en el análisis debemos hacer las siguientes precisiones:

Es cierto que una cosa es el Distrito Capital y otra el sistema de gobierno municipal a dos niveles, que en la *Ley Especial* (mas no en la Consti-

tución) se llamó Distrito Metropolitano de Caracas. El primero es una entidad federal y el segundo es un ente municipal, encargado de coordinar las actividades de los Municipios de Caracas definidos como integrantes de su área metropolitana y de gestionar los servicios que requirieran un ámbito metropolitano. Pero también es cierto que la Asamblea Nacional Constituyente, y después el Congresillo, tuvieron siempre el propósito de regular como una unidad la figura del Distrito Capital y la del sistema de gobierno municipal a dos niveles. Ello dio lugar a una entidad muy particular, a la cual aludimos en un trabajo nuestro publicado con el título de "*¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano?*"[8], en esta forma:

> "...el Distrito Metropolitano de Caracas es una figura asimétrica en el sentido de que sus autoridades tienen competencias diferentes según el ámbito territorial de que se trate: en el territorio del Distrito Capital, el Alcalde Metropolitano y el Cabildo Metropolitano acumulan sus funciones propias (municipales) con las que corresponden a las autoridades de las entidades federales. En el ámbito de los Municipios mirandinos del Área Metropolitana de Caracas, en cambio, las autoridades mencionadas sólo tienen competencias municipales de carácter metropolitano, y no pueden ejercer funciones que pertenecen al Distrito Capital, porque las competencias estadales están atribuidas a las autoridades del Estado Miranda" (p. 3283).

La mejor demostración del carácter asimétrico del Distrito Metropolitano es la asignación que se hace a este ente del situado que corresponde al Distrito Capital (art. 22, numeral 3 de la *Ley Especial*) con la advertencia de que dicho ingreso deberá ser destinado al ámbito territorial del Distrito capital (art. 23, eiusdem). Ello es lógico, porque el Alcalde Metropolitano debe invertir en el Distrito Capital las asignaciones que le corresponden a éste como entidad federal (art. 167, numeral 4), y no en el ámbito del Estado Miranda, porque éste tiene su propio situado.

En el enfoque nuestro que antes citamos se pone el acento en las autoridades del Distrito Metropolitano, a las cuales se les habían asignado también la función de autoridades del Distrito Capital. Pero también puede verse de otra manera: se organiza el Distrito Capital (no se crea, porque ya lo había hecho la Constitución, como señalaba Brewer) y se crean unas autoridades: el Alcalde Metropolitano y el Cabildo Metropolitano. El nombre de las autoridades del Distrito Capital no tiene que ser "gobernador" o "Consejo Legislativo", pues por ley se pueden asignar denominaciones a las autoridades de la entidad federal diferentes a las que se han previsto para los Estados en el texto constitucional. Pues bien, a las auto-

---

8 Fue publicado en el Tomo III del Libro Homenaje a Brewer-Carías, antes citado (p. 3271 y ss).

ridades del Distrito Capital se les atribuye una función adicional: la de ejercer funciones municipales, de carácter metropolitano, en su ámbito y en el de los Municipios del Estado Miranda que integran el área metropolitana de Caracas. La diferencia con el enfoque anterior, es que antes considerábamos que las funciones propias de las autoridades mencionadas son las de carácter municipal, a las que se les añaden competencias en la entidad federal que se denomina Distrito Capital, y en cambio, ahora decimos que la función propia de las autoridades mencionadas son sus atribuciones en el Distrito Capital, y que adicionalmente ejercen competencias municipales (de carácter metropolitano) en el ámbito global de los Municipios del área metropolitana de Caracas. En este caso, lo que habría hecho la Asamblea Nacional Constituyente es recoger la iniciativa de Brewer-Carías, como Ministro de Estado para la Descentralización, que se había concretado en el Reglamento Parcial N° 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, y que consistía en atribuir al Gobernador (que se llamaría Alcalde Metropolitano) del Distrito Federal (ahora con el nombre de Distrito Capital) la competencia para ejercer funciones de coordinación en el área metropolitana de Caracas, más allá de su ámbito territorial propio, con las siguientes diferencias: por un lado, las autoridades del Distrito Capital tendrían mayor fuerza en lo jurídico y en lo político. En el primer aspecto, porque sus competencias derivan no de un reglamento, sino de la Constitución y de una *Ley Especial* elaborada por la misma Asamblea Nacional Constituyente; en lo político, porque la autoridad ejecutiva del Distrito Capital es un funcionario electo, mientras el Gobernador del Distrito Federal era nombrado por el Presidente de la República. Por otro lado, las competencias de las autoridades del Distrito Capital son menores a las del Distrito Federal según el Reglamento que citamos, porque el ámbito territorial del Distrito Capital se reduce, fuera del Municipio Libertador, a cuatro Municipios del Estado Miranda, mientras en el Reglamento Parcial N° 6 se englobaba a seis Municipios del mismo Estado, y porque según este Reglamento la coordinación se extendía a las funciones nacionales estadales y municipales, mientras que en la figura de 1999 se limita a estas últimas, cuando del Estado Miranda se trata.

Ahora bien, sea que al analizar el ordenamiento constitucional y legal vigente se ponga el acento en el Distrito Capital o en el Distrito Metropolitano, como lo hemos mostrado, ambas visiones conducen a lo mismo: se trata de una figura asimétrica así prevista por la Asamblea Nacional Constituyente, que fue concebida por ésta para concentrar funciones de naturaleza diferente en una unidad inseparable. Esta afirmación la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

En *primer* lugar, porque la Asamblea tenía la potestad de establecer condicionamientos a la organización de los Municipios del Estado Miranda, pues la única limitación que se le imponía era la de que debía preservar la integridad territorial de dicho Estado. Desde otro punto de vista, un cuerpo constituyente -mas no el legislador ordinario- tiene el poder de extender las facultades de las autoridades del Distrito Capital más allá de sus fronteras y asignarles funciones de coordinación con respecto a los Municipios de un Estado vecino, como efectivamente lo hizo.

En *segundo* lugar, la Asamblea se refiere -tanto en los debates que se dieron en su seno como en el texto finalmente aprobado- al Distrito Capital y al sistema de gobierno municipal en el ámbito metropolitano como una sola y misma cosa. Basta, para comprobar este aserto, con leer la Disposición Transitoria Primera y compararla con lo previsto en el artículo 18 de la Constitución y con observar que Brewer, al proponer la figura que resultó aprobada, había expresado que "La solución se puede logar por varias vías. La menos conflictiva políticamente es la solución de volver al esquema del Distrito Federal, **incluso sin necesidad de que tenga gobernador**, pero sí tiene que haber un espacio territorial que regule dentro de la división política al Municipio Libertador" (destacado nuestro). En la *Ley Especial* no se contempló un gobernador para el Distrito Capital porque esa función había sido asignada al Alcalde Metropolitano.

En *tercer* lugar, en la *Ley Especial* se dispone expresamente que el Distrito Metropolitano de Caracas "sustituye al Distrito Federal". Luego, el Distrito Federal se incorpora como parte inseparable de este Distrito Metropolitano. En este sentido, en esta Ley se atribuyen al Distrito Metropolitano de Caracas "Los bienes, derechos y acciones que pertenezcan o de los cuales sea titular el Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de esta Ley Especial, inclusive los derechos y acciones sobre el patrimonio de empresas, fundaciones, asociaciones y cualquier otra forma de organización descentralizada pública o de entidades privadas; los bienes que le sean atribuidos y los que adquiera por cualquier medio conforme a la Constitución y la ley", así como "las obras, edificaciones e instalaciones construidas o en proceso de construcción por parte del Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley Especial, en los términos de los correspondientes negocios jurídicos (art. 20, numerales 1 y 4). Esta asignación es definitiva y perpetua, y no de carácter transitorio como se ha pretendido después.

En *cuarto* lugar, conforme a la *Ley Especial* "El Distrito Metropolitano de Caracas podrá crear, recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la Ley, y en particular:...Los tributos que tienen asignados los Estados en la Constitución de la República (art. 24). La norma no dice,

como debía, que el poder tributario del Distrito Metropolitano sólo se podía ejercer en el ámbito territorial del Distrito Capital. En efecto, por tratarse de tributos estadales, el poder para crearlos corresponde al Distrito Capital, que es una entidad federal, pero no puede ejercerse en el ámbito territorial de una entidad federal distinta, como lo es el Estado Miranda, pues habría una doble competencia para crear tributos estadales sobre un mismo territorio. Esta limitación derivada del ámbito territorial pone en evidencia el carácter asimétrico de la figura regulada por la Asamblea Nacional Constituyente, y demuestra la intención del Constituyente de crear una unidad indisoluble y permanente para garantizar no sólo la gerencia de los servicios del Distrito Capital sino también la coordinación del área metropolitana de Caracas.

En *quinto* lugar, en su sentencia de interpretación de la Ley Especial, del 13 de diciembre de 2000, la Sala Constitucional se refirió a que "Dentro de su poder originario, la Asamblea Nacional Constituyente no dictó una Ley sobre el Régimen del Distrito Capital, como acto previo a sancionarse, contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1999, sino que de una vez procedió a dar cumplimiento al artículo 18 de la Constitución, y decretó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, dando cumplimiento directo al citado artículo 18 constitucional", y luego agregó que esta Ley "organiza la unidad político-territorial prevenida en el artículo 18 aludido; que igualmente regula el gobierno, la administración, las competencias y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la Capital de la República..." Seguidamente, el órgano judicial aludió a la unidad político-territorial en el ámbito municipal y expuso que "Tal división presuponía una Ley del Distrito Capital, que a él lo delimitara, pero tal ley (especial) no hizo falta para la constitución del Distrito Metropolitano de Caracas, porque la Asamblea Nacional Constituyente, con su poder de creación y aceptando su propio mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la vigente Constitución, procedió de una vez a cumplir en extenso el artículo 18 de la Carta Magna, señalando cuáles son los límites territoriales del Distrito Capital (Municipio Libertador del antiguo Distrito Federal), y dándole de una vez a dicho Distrito el régimen de Distrito Metropolitano (artículo 171 de la vigente Constitución)". Aunque la Sala no se pronunció expresamente sobre el carácter asimétrico de la figura concebida por la Asamblea Nacional Constituyente, en su función de constituyente y de legisladora, sí expresó que "El Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas, se encuentra conformado por entidades municipales del Estado Miranda y por el Distrito Capital, sin que expresamente tal fusión separe a los municipios del Estado Miranda de esa Entidad Federal, y que además mantiene dentro de sí como ente autónomo al Distrito Capital...".

Pues bien, aún cuando la Sala no descartó la posibilidad de que se dictara una Ley Orgánica sobre el Distrito Capital, en ningún momento dio pie para que se sostuviera que la unidad creada por la Asamblea Nacional Constituyente "dentro de su poder originario", pudiera ser destruida por la separación de los entes que la componen.

4. *La asunción de competencias del Distrito Federal por el Distrito Metropolitano de Caracas*

El 23 de mayo de 2000, la Comisión Legislativa Nacional (el Congresillo), sancionó y acordó la promulgación de la *Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas*. Dada la desaparición del Distrito Federal y su sustitución por el Distrito Metropolitano, en esta ley "Se declara la transferencia de las dependencias y entes adscritos a la Gobernación del Distrito Federal a la Alcaldía Metropolitana, así como la reorganización y reestructuración de los mismos" (art. 4).

Es importante destacar que el fundamento de esta transferencia es "lo establecido en el artículo 18 de la Constitución y en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas" (art. 1, eiusdem), y dado que el artículo citado de la Constitución se refiere al sistema de gobierno municipal a dos niveles, esta norma comprueba que, para el Congresillo, al igual que para la Asamblea Nacional Constituyente, para coordinar las jurisdicciones del área metropolitana de Caracas, era necesario que se transfirieran al Distrito Capital las competencias, las dependencias, los bienes, los recursos y los ramos de ingresos del Distrito Federal, y que se extendiera la jurisdicción de aquel al ámbito metropolitano de los Municipios del Estado Miranda. De este modo se evidenció una vez más que el diseño institucional resultante era una unidad inseparable, sin lo cual no existiría la coordinación que propugnaba el Constituyente.

Pero además, esa unidad era de carácter permanente. A este respecto se observa que en el artículo 4 de la *Ley de Transición* se menciona el régimen provisional del proceso de transferencia, mas no de la figura aprobada, como tendremos ocasión de analizar posteriormente. Por ello, una vez cumplido el período de transición, confinado a los meses restantes del año dos mil, la figura creada conforme al mandato constitucional adquiriría su perfil definitivo y se mantendría en el tiempo mientras durara la norma constitucional que le había dado origen. Ello no impediría que se hicieran ajustes en el régimen legal -porque coincidimos con la Sala Constitucional en que la *Ley Especial* no es de naturaleza constitucional (sentencia del 13-12-2000)-, pero sin afectar la unidad creada por la Asamblea Nacional Constituyente en ejecución de lo dispuesto en la Constitución.

III. LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTARON EL FUNCIONAMIENTO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

En esta sección nos referiremos a las circunstancias que hicieron difícil la gestión de la nueva figura creada con la intención de resolver el problema institucional de Caracas.

1. *Las incomprensiones*

La figura asimétrica creada por disposición de la Ley Fundamental y regulada en la *Ley Especial* se ha visto sometida desde su comienzo a incomprensiones, que se manifestaron tanto en el proceso de dictar las normas que la regulan, tal como antes lo expusimos, como en la interpretación de éstas. Para poner un ejemplo de incomprensión sobrevenida, aludiremos al régimen hacendístico del Distrito Metropolitano. A comienzos de diciembre de 2000, el Alcalde Metropolitano, cuyo titular entonces era el Lic. Alfredo Peña, se dirigió a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para interponer un recurso de interpretación sobre la Constitución promulgada a fines del año anterior, que en realidad se refería a un conjunto de dudas que le habían surgido a dicho funcionario sobre la aplicación de la Ley *Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.* En ese procedimiento nos hicimos parte para asistir al Procurador del Estado Miranda, con el fin de formular algunos señalamientos sobre aspectos que dicha entidad federal consideraba que debían aclararse, dado que una interpretación errada podría afectar el régimen de sus competencias, particularmente en el ámbito tributario.

En efecto, en este aspecto el Alcalde Peña consultaba lo siguiente: "*Que por cuanto el artículo 24 de la Ley Especial, ya mencionada otorga al Distrito Metropolitano, competencia para crear, recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria y en particular los tributos que tienen asignados los Estados, así como los que le sean asignados de acuerdo con la ley prevista en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución; y que por cuanto el artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, a los Estados le transfirieron las competencias exclusivas en la organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado, así como el régimen de administración y explotación de los minerales no metálicos, según lo establecen los numerales 1 y 2 del artículo 11 de la Ley Orgánica antes citada. E, igualmente, que en la Constitución vigente, se otorga a los Estados, tal competencia tributaria, solicito que esa Sala declare que el Distrito Metropolitano puede legislar sobre estas materias relativas al pago del papel sellado emitido por este Distrito y sobre los actos que han de extenderse en dicho papel, e igualmente, en*

materia de los señalados minerales, para regular su explotación y fijar sus tributos". En nuestro escrito ante la Sala expusimos que al Distrito Metropolitano de Caracas se le atribuyeron competencias de naturaleza estadal, para ser ejercidas en el ámbito del Distrito Capital (o del Distrito Federal o del Municipio Libertador, que es el mismo) y también competencias metropolitanas, es decir, de naturaleza municipal, cuyo ámbito territorial es más amplio, pues comprende el Municipios Libertador del Distrito Capital y los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y el Hatillo del Estado Miranda. Esta Asignación desigual (o asimétrica) de competencias se demuestra con el régimen del situado constitucional, que lo recibe el Alcalde Metropolitano, pero que sólo puede invertirlo en el territorio del Distrito Capital. Ello en virtud de que si sobre un mismo territorio (el de los Municipios mirandinos del área metropolitana de Caracas), se invirtiera el situado de dos entidades federales, se estaría favoreciendo a los pobladores de esta zona y se estaría cometiendo una injusticia con los pobladores del Municipio Libertador, cuyo situado sería compartido con los habitantes de otra entidad federal, los cuales cuentan con su propio situado.

Una situación parecida se presentaba con la materia tributaria: si la Ley Especial confiere al Distrito Metropolitano de Caracas competencia para crear los mismos tributos que tienen asignados los Estados, debe entenderse que esta competencia debe ejercerse en el ámbito del Distrito Capital, porque el Estado Miranda puede crear, en su territorio, los tributos que le asigna la Constitución o que se le transfieran de acuerdo al artículo 167, numeral 5, de la misma Ley Fundamental, y porque sobre un mismo territorio no puede ejercerse el poder tributario por dos entidades federales. Por tal razón, el Distrito Metropolitano no podía crear impuestos estadales en el Estado Miranda. Pero además, el Estado Miranda está especialmente protegido por la Constitución, puesto que en la Disposición Transitoria Primera se ordena preservar la integridad territorial del Estado Miranda. En efecto, si como decía Kelsen, el territorio "es el ámbito espacial de validez de un ordenamiento jurídico"[9], un territorio se desmantela no solamente cuando se separa una parte física de éste para anexarlo a otro, sino también cuando se permite que en ese espacio otro ente de la misma condición haga valer su ordenamiento jurídico. En el caso venezolano, sobre un ámbito espacial pueden crearse tributos nacionales, estadales o municipales, pero no de dos naciones, de dos Estados o de dos Municipios.

---

9 Hans Kelsen: *Teoría general del derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, D. F., 1949.

La Sala Constitucional no entendió el argumento sobre la naturaleza asimétrica del Distrito Metropolitano ni, como consecuencia, tampoco la necesidad de considerar que los impuestos estadales que podía crear el Distrito Metropolitano se referían al ámbito territorial del Distrito Capital. En su lugar, expuso su criterio en esta forma:

> "En materia impositiva, el artículo 24 de la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, otorgó al Distrito, y por lo tanto, a un órgano legislativo, el poder crear sus ingresos de naturaleza tributaria, y en ese sentido el numeral 1, permite crear los tributos que tienen asignados los Estados en la Constitución de la República, así como los que sean asignados de acuerdo a lo previsto en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución.
>
> El artículo 167 constitucional determina los ingresos de los Estados, y en materia tributaria contempla:
>
> > "2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas".
>
> Entiende la Sala, que al igual que los Estados, el Distrito Metropolitano podrá crear, mediante el Cabildo, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, así como las multas y sanciones.
>
> El numeral 3 del artículo 167 aludido, señala a los Estados el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
>
> Entre las formas de pago de los tributos se encuentran las especies fiscales, entre los cuales se cuentan los ramos de papel sellado y estampillas (artículo 39 del Decreto N° 363 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal, de fecha 22 de octubre de 1999) por lo que este rubro podría ser explotado, pero sólo para pechar servicios metropolitanos, y no otros distintos. Las especies fiscales como instrumentos de pago, pueden ser creadas por cualquier municipalidad, y por el Distrito Metropolitano, pero estas especies sólo pueden ser usadas para cancelar los impuestos, tasas o contribuciones que el Distrito Metropolitano o el Municipio puedan probar al no colidir con otros impuestos nacionales".

Como vemos, la Sala Constitucional no entendió la naturaleza de los timbres fiscales, que se refieren a un ámbito tributario que era exclusivo del Poder Nacional y que, en el proceso de descentralización, había pasado a ser exclusivo de de los Estados, y así había quedado consagrado en el numeral 3 del artículo 167 de la Constitución. De allí su criterio de que puede haber timbres fiscales nacionales, estadales, municipales o metropolitanos, según sea el organismo que preste los servicios, con lo cual pasó por alto lo dispuesto en la Constitución sobre esta materia y creó una confusión espantosa, a la cual no podemos referirnos por las limitaciones de esta exposición.

2. *Los intereses partidistas*

Alfredo Peña, el primer Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, fue electo con los votos que, en el plano nacional, apoyaban al teniente coronel (r) Hugo Chávez. Por tal razón, dicho Alcalde contó desde el principio con la cooperación del gobierno nacional y de los partidos que lo acompañaban. Pero esa situación varió y al poco tempo el Alcalde Peña manifestó su desacuerdo con muchas de las políticas gubernamentales, hasta el punto de que desde mediados del año 2001 ya se le ubicaba en el sector oposicionista. La reacción oficialista no se hizo esperar: en primer lugar, mediante el intento de regular la figura del Distrito Capital, para dejar al Distrito Metropolitano únicamente con las competencias municipales; en segundo lugar, a través de la sustracción de competencias por las vías de hecho.

A. *El intento de separar el Distrito Capital*

Los parlamentarios oficialistas Juan José Mendoza, Darío Vivas, Carlos Delgado, Cilia Flores, Nicolás Maduro, Desirée Santos Amaral y Salamat Khan, presentaron ante la Asamblea Nacional un Anteproyecto de Ley Orgánica de sobre el Régimen del Distrito Capital, al cual se le dio entrada 01-08-2002, con lo que se convirtió en proyecto. En la Exposición de Motivos de este documento se expresaba que "La justificación y criterios de legislar sobre esta especial entidad llamada Distrito Capital obedece a razones estratégicas de gobernabilidad, por cuanto en su seno alberga el asiento de los poderes públicos, situándose así fuera de la órbita jurisdiccional de cualquiera de los Estados que integran la Federación". Este argumento trata de encubrir la intención partidista que está subyacente en el proyecto. En efecto, el asiento de los poderes públicos nacionales no es el Distrito Capital, sino la ciudad de Caracas, y ésta se encuentra repartida en dos jurisdicciones: la del Distrito Capital (antiguo Distrito Federal o Municipio Libertador) y el Estado Miranda. Pero además, si lo que se busca es que el asiento de los poderes públicos nacionales se encuentre fuera de la órbita de un gobierno regional con un titular de oposición al gobierno nacional, habría que volver al esquema del Distrito Federal, cuyo titular lo designaba el Presidente de la República, en lugar de prever un gobernador electo. Sobre este aspecto volveremos al considerar la Ley que, efectivamente se aprobó siete años después.

En el proyecto de 2002 se señalaba que "El Distrito Capital es una entidad federal autónoma dentro de la organización político-territorial de la República" (art. 2) y se regulaban las autoridades de la entidad en forma igual a la de los Estados: un gobernador y un Consejo Legislativo, ambos

electivos, un Secretario de Gobierno, un Procurador y un Contralor. Por lo demás, en este proyecto se preveía que el Distrito Capital tendría un solo Municipio y se prohibía reiteradamente al Consejo Legislativo de la entidad crear otros Municipios, con lo cual se desestima el criterio del Constituyente de que el Distrito Capital tendrá varios Municipios, tal como se prevé en el artículo 18 de la Constitución.

La mejor demostración de que el proyecto a que nos referimos lo que trataba era de resolver una situación política coyuntural la encontramos en que el oficialismo abandonó la idea de promulgar la ley del Distrito Capital y, en su lugar, acudió al expediente de sustraer competencias del Distrito Metropolitano, al menos mientras éste se mantuviera en manos de personas que hacían oposición al gobierno nacional.

B. *La toma temporal de la Policía Metropolitana*

En la madrugada del 16 de noviembre de 2002, el Ministro del Interior y Justicia y el Director General de Coordinación Policial irrumpieron en la sede de la Comandancia General de la Policía Metropolitana de Caracas, con el objeto de ejecutar un acto administrativo de intervención del referido cuerpo policial. En este caso los funcionarios nacionales, con el auxilio de la Guardia Nacional, desconocieron la autoridad del Alcalde Metropolitano sobre el mencionado cuerpo policial, realizaron tomas de otras dependencias del cuerpo y sustrajeron parte del armamento y equipos adscritos a la Policía Metropolitana, sin que existiera ninguna norma que concediera piso jurídico a esa actuación. Antes por el contrario, en el artículo 19 de la *Ley Especial* se dispone que "El Distrito Metropolitano de Caracas tiene las competencias establecidas en el Artículo 178 de la Constitución de la República y en la Ley orgánica de Régimen Municipal. El Nivel Metropolitano de Caracas tiene competencias en las siguientes materias:...8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia." Por otra parte, la Sala Constitucional, al pronunciarse sobre la interpretación solicitada en la sentencia del 13-12-2000, había dejado establecido que "En el Distrito Metropolitano de Caracas, es el Alcalde Metropolitano el encargado de preservar el orden público y la seguridad de las personas y propiedades, tal como se lo impone el numeral 3 del artículo 8 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, y al tener tal atribución, el Alcalde es de pleno derecho de quien depende el servicio de policía metropolitana. Este servicio se presta mediante la policía de orden público y la policía administrativa."

La supuesta base legal para esta toma de la Policía Metropolitana serían las del Decreto-Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, del 20 de septiembre de 2001[10], muy posteriores a las actuaciones que examinamos, pero la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 19 de diciembre del 2002, ordenó que "dentro del plazo de quince (15) días hábiles los componentes de la Fuerza Armada abandonen los recintos policiales, a menos que el Consejo (de Seguridad Ciudadana), actuado legalmente constituido, decida lo contrario".[11] En esta sentencia es particularmente interesante considerar los conceptos que se emiten con relación a lo que debe entenderse por el vocablo coordinación, que hubieran podido servir para evitar en el futuro conflictos de competencias entre los niveles del Poder Público, por lo cual recomendamos su lectura.

Con esta sentencia parecía que el Tribunal Supremo estaba dispuesto a defender la vigencia del Estado de Derecho, pero lo peor de su actuación estaba por venir.

C. *La centralización de servicios*

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ante un recurso de interpretación interpuesto por el Ministerio Público, sentenció el 15-4-2008 que "si la legislación base otorga las competencias a un determinado órgano o ente público para la intervención y asunción de competencias, corresponde a dicho órgano el ejercicio de dicha potestad, pero cuando la legislación no faculta a los órganos de policía correspondientes, para incidir en ese grado en la prestación de un servicio público, corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretar la intervención para asumir la prestación de servicios y bienes de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en aquellos casos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente, sobre la base de los artículos 236 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En dicha sentencia el supremo órgano judicial agregó que "la presente interpretación vinculante genera una necesaria revisión y modificación de gran alcance y magnitud del sistema legal vigente. De ello resulta pues, que la Sala exhorte a la revisión general de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil,

---

10 Decreto N° 1.453, G.O. N° 37.318, del 6/11/2001.

11 Ver www.tsj.gov.ve, sentencia N° 3343 de la Sala Constitucional.

sin perjuicio de la necesaria consideración de otros textos legales para adecuar su contenido a la vigente interpretación".

Esta sentencia no toma en consideración que la Constitución no "transfiere" competencias a los Estados, sino que se las "asigna", y se inscribe en el proceso de centralización del país, el cual tiene por objeto conformar el aparato público -incluso las ramas del Poder Público diferentes al Ejecutivo- como una cadena de funcionarios que dependen, en última instancia, del Presidente de la República, aún contra lo dispuesto en la Constitución que se promulgó en diciembre de 1999.

La centralización había comenzado desde el inicio del régimen, y luego se había profundizado con la creación de las misiones, de fondos paralelos al presupuesto y de la Comisión Central de Planificación, sin ninguna base legal o constitucional. Pero el Presidente de la República aspiraba a incrementar la centralización, a suprimir la garantía de la propiedad privada y a instaurar un régimen supuestamente socialista, a hacer depender de su persona todos los organismos públicos, incluidos el Banco Central de Venezuela, los Municipios y todas las gobernaciones de los Estados, a crear un poder popular que le estaría subordinado, a transformar la Fuerza Armada Nacional en una guardia pretoriana a su servicio y a hacerse reelegir indefinidamente.[12] Para ello, el 15 de agosto de 2007 presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de la Constitución, la cual le fue aprobada por la representación nacional sin otros cambios que los necesarios para aumentar el poder presidencial más allá de lo pedido. Sometida a referendo popular la propuesta resultante, fue derrotada el 2 de diciembre del mismo año.

A partir de ese momento, el Presidente comienza a imponer las reformas que habían sido negadas en el referendo aludido, sin preocuparse de violentar el marco de la Constitución. En tal sentido, por Resolución Conjunta de los Ministerios del Poder Popular para la Defensa y la Infraestructura, N° 5273, del 15-1-2008, se hizo efectivo el anuncio que había hecho el Presidente el 13 del mismo mes en su programa "Aló Presidente" N° 300, de eliminar los peajes de las vías de comunicación terrestres, sin tomar en cuenta que, conforme a la Constitución, es de la competencia exclusiva de los Estados: "la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales..." (art. 164, numeral 10).

---

12 Véase mi libro: *Socialismo del siglo XXI, Análisis de reforma constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, FUNEDA - Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

En el proceso de centralización a que nos estamos refiriendo tuvo especial importancia, por una parte, la concesión de poderes de legislar al Presidente, que hizo la Asamblea Nacional por segunda vez, mediante Ley Habilitante publicada en la Gaceta Oficial del 1-2-2007, en esta oportunidad con una duración de 18 meses, y que sirvieron de base para que el Jefe del Estado emitiera 26 decretos leyes fechados el 31 de julio de 2008, último día de la habilitación, y cuyo texto se publicó en una Gaceta Oficial Extraordinaria que circuló días después, cuando ya había caducado la autorización de legislar que le había sido otorgada. Por otra parte, la sentencia de la Sala Constitucional del 15-4-2008, antes citada, con fundamento en la cual la Asamblea Nacional sancionó, el 17 de marzo de 2009, una Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, la cual autorizó al Ejecutivo Nacional a revertir la descentralización que se había hecho en la última década del siglo XX sobre un conjunto de servicios públicos, los cuales se habían incorporado al texto constitucional vigente como competencias exclusivas de los Estados.

D. *El desmantelamiento del Distrito Metropolitano*

La política de centralización a que nos referimos se aceleró ante la eventualidad de que la oposición alcanzara el triunfo en las elecciones en varios Estados y Municipios, y sobre todo en la escogencia del Alcalde Metropolitano de Caracas. En efecto, el gobierno había ganado la Alcaldía Metropolitana en las elecciones de diciembre de 2004, pero el Alcalde Juan Barreto no se había ocupado de gerenciar los servicios públicos con eficiencia porque su interés era apoyar, con una multitud de funcionarios -a veces en actitud violenta-, la política del gobierno nacional. Para esos fines, la gestión metropolitana se había realizado sin sujeción a las normas que rigen la hacienda pública, por lo que proliferaban los señalamientos de corrupción administrativa.

Ante la inminencia de las elecciones, y conocedor del resultado que arrojaban las encuestas, el Lic. Juan Barreto solicitó del gobierno nacional que tomara el control de la Policía Metropolitana, y en un acto realizado en el Paseo Los Próceres de la ciudad de Caracas, el 13/2/2008, el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia asumió, en ejecución del Decreto del Presidente de la República Nº 5.814, del 14 de enero anterior, la dirección, administración y funcionamiento de la Policía Metropolitana, que hasta ese momento había estado a cargo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, tal como lo había anunciado el Jefe del Estado en el Programa Aló Presidente Nº 303. Para realizar este acto no le importó al gobierno que la competencia sobre la Policía Metropolitana

estuviera claramente establecida a favor del Distrito Metropolitano, en la forma que antes hemos examinado.

El siguiente paso que dio el Ejecutivo Nacional fue el de aprobar el Decreto N° 6201 del 1° de julio de 2008,[13] en el cual decidió transferir al Ejecutivo Nacional los servicios de salud del Distrito Metropolitano de Caracas, sin tomar en cuenta que, conforme a la Constitución, "Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, **descentralizado** y participativo..." (art. 84, destacado nuestro). Debemos observar que esta acción parte de un falso supuesto: no se está revirtiendo un servicio que había sido antes transferido a una entidad federal, sino se está despojando al Distrito Metropolitano de Caracas de unos servicios de salud (particularmente los hospitales), que nunca fueron nacionales, pues nacieron en el Distrito Federal algunos de ellos desde finales del siglo XIX.

Después de las elecciones del 23-11-2007, en la que los electores de Caracas se pronunciaron mayoritariamente por un Alcalde Metropolitano de oposición al gobierno nacional, se produjo una secuela de hostigamientos a las nuevas autoridades metropolitanas. Diez días después de las elecciones, tal como se informa en la prensa nacional, "los oficialistas pintaron grafittis en la fachada de la Alcaldía Metropolitana, en un acto donde estuvo el Alcalde de Libertador Jorge Rodríguez"[14], "el 22 de diciembre los tomistas invadieron la sede de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (torre Humboldt)"; asimismo, el 15 de enero siguiente "la prefectura de Caracas fue atacada con bombas molotov", y dos días después "fue ocupada a la fuerza la Alcaldía Mayor frente a la plaza Bolívar". Al otro día, "oficialistas ocuparon el Instituto de Patrimonio (al lado de la Casa Amarilla)", mientras el Alcalde Metropolitano Antonio Ledezma fue objeto de insultos, incluso de agresiones físicas, y se le impidió de diversas formas el ejercicio de sus funciones públicas.

El Presidente lo había advertido antes de los procesos comiciales: si la oposición ganaba las elecciones habría guerra, y los electores que votaran por candidatos de oposición se arrepentirían de haberlo hecho. En este marco, es evidente que la Ley Especial sobre el Régimen y Organización del Distrito Capital es parte de una escalada que persigue concentrar todo el poder en manos del Presidente o en personas que sigan sus instrucciones ciegamente.

---

13 Publicado en la *Gaceta Oficial* N° 38.976, del 18 de julio del mismo año.

14 *El Universal*, 7 de abril de 2009.

IV. LA LEGISLACIÓN SOBRE EL DISTRITO CAPITAL

Para dejar sin efecto las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente en esta materia, la Asamblea Nacional dictó dos leyes que examinaremos seguidamente.

1. *La Ley sobre el Régimen y Organización del Distrito Capital*

La *Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital*, fue sancionada por la Asamblea Nacional el 7 de abril de 2009.[15] Aunque en lo sustancial la ley aprobada persigue los mismos objetivos del proyecto de 2002 como son, de un lado, sustraer competencias y recursos que están bajo el control político de personas de oposición al gobierno nacional y, del otro, hacer depender a las autoridades de la entidad directamente del Jefe del Estado, entre ambas hay diferencias importantes que es necesario destacar:

En *primer* lugar, en la estructura que ahora se regula no tiene cabida la participación popular que se expresa mediante el sufragio: el Jefe o la Jefa de Gobierno que se crea es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y no tiene fijado ningún período para ejercer sus funciones. En el proyecto de 2002, al Distrito Capital se le asignaba una estructura similar a la de un Estado: un Gobernador electivo, con un período de cuatro años y un Consejo Legislativo, también electivo y con igual período.

En *segundo* lugar, el nuevo Distrito Capital no contará con un órgano legislativo propio, sino que esas funciones se atribuyen a la Asamblea Nacional, con lo cual se suprime también la participación popular en la escogencia de sus autoridades.

En *tercer* lugar, el régimen administrativo del Distrito Capital no es el que corresponde a una entidad político territorial de la República, sino que su organización oscila entre la de un instituto público (figura que en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, por decreto ley de agosto de 2008, sustituye a los institutos autónomos) y la de un Ministerio. En efecto, si bien el Distrito Capital tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, al igual que los institutos públicos, se asemeja a un ministerio en que no tiene presupuesto propio y sus ingresos y gastos aparecen reflejados en la Ley del Presupuesto de la República. Como los ministerios, la autoridad superior del Distrito Capital carece de una Junta Directiva, la cual ejerce en los institutos públicos funciones de coordina-

---

15 Publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 6.663 del 13 de abril de 2009.

ción con otros entes y de control sobre la gerencia del organismo. En todo caso, esta figura se diferencia de los demás entes territoriales en que el titular de su órgano ejecutivo no es elegido sino nombrado, carece de cuerpo legislativo y de presupuesto propio, su defensa patrimonial está asignada a la Procuraduría General de la República y no tiene Contraloría, sino que esta función le corresponde a la Contraloría General de la República.

La Ley a que nos referimos no le otorga al Distrito Capital las funciones que corresponden a los Estados, y no se le da el tratamiento de una entidad federal. En efecto, no puede organizar su o sus Municipios porque carece de un órgano legislativo para hacerlo, y esa función se le asigna a la Asamblea Nacional; tampoco puede determinar el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos; ni puede organizar su policía, porque no la tiene, y sólo está facultada para "coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas". El Distrito Capital tiene asignada competencia para "la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios", inclusive el papel sellado, timbres y estampillas, pero se limita a recaudar los tributos en la medida y en la forma que determine la Asamblea Nacional, de donde resulta que el Distrito Capital es simplemente una administración tributaria, sin ningún poder tributario. Tampoco tiene atribuida competencia en cuanto a los servicios públicos de salud, ni sobre el aprovechamiento de las vías terrestres ni los aeropuertos públicos, porque esas funciones habían sido asumidas por el Ejecutivo Nacional, en abierta infracción al ordenamiento constitucional.

Curiosamente, se atribuye al Distrito Capital la competencia para "Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios" (art. 6,4), que corresponde a los Municipios. En efecto, entre nosotros, como en la mayor parte de los países, los servicios de los bomberos han sido siempre municipales y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se determina que son competencias propias de los Municipios "...la protección civil y los bomberos" (art. 56, numeral 2,d) y luego se ratifica que a los Municipios les corresponde "la previsión y extinción de incendios" (art. 66). En la *Ley Especial* se define como competencia del Nivel Metropolitano de Caracas "la prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos" (art. 19, 6). Los Municipios estaban obligados a prestar el servicio de bomberos en las poblaciones con más de 5.000 habitantes, conforme al artículo 10 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero esa competencia correspondería a los Distritos Metropolitanos cuando éstos se crearan (art. 7, 10 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). De modo que al atribuir

la competencia sobre bomberos al Distrito Capital la nueva ley no sólo destruye la posibilidad de que exista un cuerpo de bomberos para toda el área metropolitana de Caracas, sino que le sustrae al Municipio Libertador la posibilidad de prestar este servicio, en ausencia de una organización de este servicio para toda el área metropolitana.

Pero si en general las competencias del Distrito Capital resultan menguadas en la organización recientemente establecida, no ocurre lo mismo con los recursos. En efecto, al Distrito Capital se le asigna en la ley que lo organiza, además de los ingresos propios de carácter tributario y no tributario, el situado constitucional de la entidad federal, el subsidio de capitalidad, los recursos provenientes de asignaciones económicos especiales, los recursos administrados por el Fondo de Compensación Interterritorial que le corresponderán cuando la norma constitucional en esta materia se cumpla, además de los recursos provenientes de cualquier otra transferencia o subvención, así como los que le sean asignados como participación en los tributos nacionales de conformidad con la Ley (art. 14). Esta última mención parece referirse a la asignaciones que se contemplaban en la Ley Orgánica de Hacienda Estadal, la cual tiene muchos años paralizada en la Asamblea Nacional, sin que existan indicios de que haya interés en aprobarla.

2. *La Ley Especial de Transferencia de Bienes y Recursos Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital*

En la Disposición Transitoria Segunda de la *Ley Especial sobre el Régimen y Organización del Distrito Capital,* que fue publicada en la Gaceta Oficial el 13-4-2009, se dispuso que "La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas deberá ser reformada dentro de un lapso de treinta días contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley". En lugar de promulgarse la reforma legal anunciada, el 4 de mayo siguiente apareció publicada en la Gaceta Oficial Nº 39.170 la *Ley Especial de Transferencia de Bienes y Recursos Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital,* la cual no se refiere solamente al procedimiento de la transferencia, sino que define el ámbito del Distrito Capital, que aparecía muy difuso en la ley que organiza dicho Distrito, y se amplían los recursos que se le asignan a éste.

A. *Las competencias del Distrito Capital*

En la *Ley Especial de Transferencia* "Se declara la transferencia orgánica y administrativa y quedan adscritos al Distrito Capital las dependencias, entes, servicios autónomos, demás formas de administración funcional y los recursos y bienes del Distrito Metropolitano de Caracas que por su

naturaleza permitían el ejercicio de competencias del extinto Distrito Federal, entre otras: los servicios e instalaciones de prevención; lucha contra incendios y calamidades públicas; los servicios e instalaciones educacionales, culturales y deportivas; la ejecución de obras públicas de interés distrital; la lotería distrital; los parques zoológicos y otras instalaciones recreativas; el servicio del transporte colectivo; el servicio de aseo urbano y disposición final de desechos sólidos; la protección a los niños, niñas y adolescentes; las personas con discapacidad y los adultos y adultas mayores; la prefectura y jefaturas civiles parroquiales, y las demás que resultaren del inventario de recursos y bienes efectuado por la Comisión de Transferencia establecida por esta Ley" (art. 2). Como si esto fuera poco, se conforma una Comisión de Transferencia presidida por el Jefe o la Jefa de Gobierno del Distrito Capital y formada por representantes de organismos controlados por el régimen, sin participación del Distrito Metropolitano, a la cual le corresponde decidir sobre los servicios que deban ser transferidos y el procedimiento para hacerlo. En realidad, no era necesario incluir una lista de bienes, servicios y establecimientos del Distrito Metropolitano que se debían transferir al Distrito Capital, bastaba con decir que esta transferencia cubría todos los ámbitos que determinara, discrecionalmente, la Comisión de Transferencia.

B. *Los ingresos del Distrito Capital*

En cuanto a los recursos, en la Ley *Especial de Transferencia* se repiten los mismos ramos que se mencionan en la ley del Distrito Capital, pero se aprovecha para incluir expresamente "la cuota parte correspondiente al Distrito Capital de los recursos financieros correspondiente al Fondo Intergubernamental para la Descentralización", para evitar dudas.

C. *El proyecto de Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana*

Sin que previamente la colectividad conociera el texto a ser discutido, el 26 de mayo de 2009, la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión el proyecto de *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana*. Entendemos, por supuesto, que se refiere al área metropolitana de Caracas, pero no estaba demás que se hiciera la determinación porque en Venezuela existen varias áreas metropolitanas.

Este proyecto vendría a constituir el cumplimiento de la obligación autoimpuesta por la Asamblea Nacional en la ley del Distrito Capital (Disposición Transitoria Segunda), de modificar la ley del Distrito Metropolitano en el lapso de 30 días contados a partir de la publicación de aquella. Presuntamente, con esta ley se cerraría la legislación sobre la

institucionalidad de la capital de la República, sin perjuicio de lo después diremos sobre la creación de Vicepresidentes Ejecutivos.

Lo primero que se destaca de este proyecto es la declaración que hace el legislador ordinario de que la Asamblea Nacional Constituyente se había equivocado cuando legisló sobre el Distrito Metropolitano de Caracas. En efecto, en la Exposición de Motivos del proyecto se expresa: "Vale destacar que este mandato fue cumplido parcialmente (es decir, erróneamente, aclaramos), en el entendido que el constituyente no elaboró el texto legislativo que se le ordenó en la disposición transitoria primera, sino que por el contrario creó una unidad político territorial distinta a la señalada en el artículo 18 transcrito". Pero el Constituyente no tenía por qué preocuparse, el legislador se encargaría de enmendar sus yerros "en aras de contribuir a alcanzar los preceptos anteriormente señalados". En realidad, según el legislador, el Constituyente ha debido aprobar primero la ley del Distrito Capital, para luego dictar la ley del sistema de gobierno municipal a dos niveles, pero ese error sería subsanado por la Asamblea Nacional, tal como se expresa en la Exposición de Motivos del proyecto: "Una vez creado el Distrito Capital y asignados a éste las competencias, bienes y recursos que transitoriamente administraba el Distrito Metropolitano se hace necesario, redefinir y normar al distrito Metropolitano ajustándolo a lo contemplado en el artículo 18 del texto constitucional como una persona municipal regulada en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuanto le fuese aplicable." Claramente se desprende de lo expuesto que también habría errado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia cuando, al interpretar lo que había hecho el Constituyente, en su sentencia del 13 de diciembre de 2000 había expresado lo siguiente:

> "Dentro de su poder originario, la Asamblea Nacional Constituyente no dictó una Ley sobre el Régimen del Distrito Capital, *como acto previo a sancionarse*, contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1999, *sino que de una vez procedió a dar cumplimiento al artículo 18 de la Constitución*, y decretó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, dando cumplimiento directo al citado artículo 18 constitucional... (*omissis*). Tal división presuponía una Ley del Distrito Capital, que a él lo delimitara, pero tal ley (especial) no hizo falta para la constitución del Distrito Metropolitano de Caracas, porque la Asamblea Nacional Constituyente, con su poder de creación y aceptando su propio mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la vigente Constitución, procedió de una vez a cumplir en extenso el artículo 18 de la Carta Magna, señalando *cuáles son los límites territoriales* del Distrito Capital (Municipio Libertador del antiguo Distrito Federal), y dándole de una vez a dicho Distrito el régimen de Distrito Metropolitano (artículo 171 de la vigente Constitución)

Dado que al legislador ordinario -según estamos viendo- correspondía hacer los ajustes a lo decidido por la Asamblea Nacional Constituyente, se expresa en la Exposición de Motivos que "En este ajuste se determinó que no podía continuar siendo Distrito Metropolitano, ya que no cumplía con las características señalados en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuanto a la exigencia de desarrollo previo de experiencias de mancomunidad, al menos durante dos (2) períodos consecutivos, además de no cumplir con el requisito de la Consulta Popular para su conformación. De esta forma se desiste de la equívoca (¿o más bien equivocada?, nos preguntamos) denominación de Distrito Metropolitano de Caracas, que si bien cumplió su finalidad transitoria, no responde al espíritu, propósito y razón del artículo 18 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, surgiendo así la denominación de Área Metropolitana en virtud de sus características especiales, razón por la cual, se le cambia la denominación a la de 'Ley del Régimen Municipal a dos niveles del Área Metropolitana', mediante la cual se establece que el régimen de gobierno metropolitano es una instancia municipal de coordinación de gestión de las políticas públicas vinculadas a las competencias que le asigna esta ley".

Afortunadamente -según el criterio de la Asamblea Nacional- este cuerpo está autorizado para "desistir" de las fórmulas institucionales erróneas adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente, y en el presente caso en la Exposición de Motivos a que nos referimos se indican las fallas en que ésta incurrió: en primer lugar, que no podía crear un Distrito Metropolitano porque esta figura no cumplía los requisitos de experiencias previas de mancomunidad, que no existía para el momento en que se sancionó la Constitución -el requisito fue establecido por el legislador seis años y cuatro meses después, cuando la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal- y porque, se entiende, el Constituyente estaba obligado a sujetarse a la ley futura. En segundo lugar, el Constituyente estaba sometido a cumplir un proceso de consultas y al no hacerlo se faculta al legislador ordinario a hacer los ajustes a las normas aprobadas por aquel (¡y además, a hacerlo por ley ordinaria!), en el entendido que el legislador, a diferencia del Constituyente, está exento de realizar tales consultas. En este mismo orden de ideas, el legislador cambia la idea del Constituyente de crear un "sistema de gobierno municipal a dos niveles... para establecer la unidad político territorial de la ciudad de Caracas", por un "régimen municipal a dos niveles", y crea una figura institucional nueva "el área metropolitana", que antes era sólo un ámbito urbanístico, es decir, no una persona jurídica sino un espacio físico.

Es tal la desvinculación de este proyecto ley al ordenamiento jurídico que no vale la pena gastar esfuerzo en estudiar sus disposiciones. Sólo nos referiremos a los propósitos que se buscan con ella. Por supuesto que los objetivos principales son los de reducir a su mínima expresión la posibilidad de que esta área (ya no Distrito Metropolitano) pueda cumplir la función de coordinación en el área metropolitana de Caracas y que no pueda gerenciar servicios públicos municipales que, por sus características, requieran de un ámbito superior al de los Municipios que la integran. Para estos fines, se adoptan en esta ley las siguientes medidas:

En *primer* lugar, se le asignan al área metropolitana competencias reducidas, pero además difusas, sin ninguna precisión. En el primer aspecto, ya la *Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital* había despojado al ámbito metropolitano de casi todas las competencias de esta naturaleza y, antes, se habían transferido al Ejecutivo Nacional los servicios más importantes, como lo hemos expuesto precedentemente. En el segundo aspecto, en el proyecto se asigna al ámbito metropolitano la ordenación urbanística, y cabe preguntarse: ¿Qué significa esta competencia? ¿Cuáles segmentos de esta competencia son municipales y cuáles son metropolitanos? Otra competencia genérica que se atribuye al área metropolitana es la protección del ambiente y el saneamiento ambiental. En este caso se trata de competencias que son concurrentes entre todos los niveles del poder público, por lo que no hay manera de saber lo que corresponde al área metropolitana. Competencias como las de gestión tributaria y asistencia técnica son de colaboración con los Municipios pertenecientes al ámbito espacial a que nos referimos, pero es necesario que las autoridades de estos entes locales soliciten o acepten la colaboración. Si se requiere de un acuerdo para estos fines, no es necesario que la competencia esté mencionada en la ley. Pero lo que queremos destacar ahora es que el propósito que se busca es claro: si las autoridades del área metropolitana tratan de ejercer las raquíticas competencias que le quedan, se generarán conflictos de todas clases con los Municipios correspondientes, lo que paralizará la nueva figura creada.

En *segundo* lugar, en la Disposición Transitoria Cuarta del proyecto se dispone que "Hasta tanto se legisle sobre las competencias asignadas al Área Metropolitana, los municipios ejercerán las competencias y funciones determinadas en esta ley". Con esta figura se va más allá en el despojo de competencias a las autoridades metropolitanas: las raquíticas competencias a que nos referimos no pueden ser ejercidas por las estas autoridades, salvo que una ley las autorice para ejecutarlas. Se trata de un caso único en el derecho comparado: la creación por ley de un ente público previsto en la Constitución que nace sin ninguna competencia. Como este

ente carece de toda competencia, no se entiende lo que significa que "Las actuaciones del Nivel Metropolitano deberán realizarse en el marco de la participación protagónica de las comunidades organizadas..." (art. 6). Ello parece significar que las autoridades del nivel metropolitano no tienen actuación protagónica ni siquiera en el no hacer nada.

En *tercer* lugar, se autoriza al nivel metropolitano a autorizar actos que no requieren de su autorización. Así, se dispone en el proyecto que se asigna a "esta instancia metropolitana...La constitución de mancomunidades entre los Municipios que la integran para la gestión en común, de las materias de su competencia" (art. 5,3). Según la Constitución "Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades..." (art. 170), lo cual se repite, innecesariamente, en el artículo 7 del proyecto, con respecto al área metropolitana. De modo que cualquier intento de las autoridades metropolitanas de interferir en esta competencia municipal, no hará sino crear los previsibles conflictos, lo cual parecer ser el objetivo que se persigue.

En *cuarto* lugar, en cuanto a los ingresos del Área Metropolitana, se hace una enumeración que persigue hacer ver que son varios los ramos de ingresos que se le asignan, pero que en realidad no es sino uno: el 10% del situado y de los ingresos propios de los Municipios de dicho ámbito. Por supuestos que por ley se le pueden transferir a este nivel otros ramos de ingresos, pero mientras ésta no se sancione, tales ingresos no existen. Por otro lado, como el ente que se proyecta no presta servicios no puede cobrar tasas ni contraprestaciones y es my discutible que pueda imponer multas, ya que no tiene actividades de policía administrativa sobre los ciudadanos. En cuanto a la asignación de "Las contribuciones especiales por mejoras sobre la plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación de ordenación urbanística" (art. 13,5), necesario observar: de un lado, que esta contribución está asignada a los Municipios en el artículo 179,2 de la Constitución, de modo que en una ley no puede modificarse, hacia la centralización, ninguna competencia regulada en la Constitución. Del otro, que la limitación al poder tributario de los Municipios hubiera podido hacerla el Constituyente, pero no lo hizo, ni tampoco autorizó al legislador a reducir el ámbito tributario de los entes locales en el área metropolitana de Caracas. Con la disposición que examinamos, el legislador parece buscar que se agudicen los conflictos potenciales entre las autoridades municipales y las metropolitanas. Además, si la figura del Área Metropolitana no cumple ninguna función, no hay legitimidad para sustraer a los Municipios el 10% de sus ingresos. El reclamo municipal vendrá y en ese momento será el Tribunal Supremo de

Justicia quien decidirá que se anula esa contribución, por carecer de causa que la justifique.

Por *último*, el legislador suprime el Cabildo Metropolitano y lo sustituye por la Comisión Legislativa Metropolitana, y este cambio no es sólo de nombre. En efecto, entre ambas instituciones hay diferencias notables: por una parte, el primer cuerpo deliberante mencionado derivaba su legitimidad directamente de los electores, puesto que los concejales metropolitanos eran electos por el pueblo para cumplir esa función. En el proyecto se prevé que la Comisión Legislativa Municipal estará integrada por concejales que habían sido designados para el ámbito municipal, y cuyas funciones originales siguen cumpliendo. De modo que, en caso de contradicción de intereses entre el ámbito metropolitano y el municipal, los concejales se inclinarán a favor del ámbito municipal, donde se encuentran los electores a los cuales deben su investidura y su lealtad. Por otra parte, se prevé en el proyecto que la Comisión Legislativa Metropolitana "sesionará una (1) vez cada seis meses de manera ordinaria y de manera extraordinaria cada vez que sea convocada por el mecanismo que establezca su reglamento interno." En este aspecto el proyecto es coherente: si el cuerpo legislativo metropolitano carece de funciones, ¿para qué va a estar reuniéndose?

Parece innecesario insistir en que las instituciones metropolitanas, tal como han sido concebidas en la legislación reciente, están confeccionadas intencionalmente para que no funcionen. De este modo, se crea una distancia insalvable entre lo previsto por la Asamblea Nacional Constituyente cuando dictó la *Ley Especial* y las disposiciones emanadas del legislador ordinario, aconsejadas éstas por la evolución política posterior y sin atender los límites impuestos por la Constitución.

V. LA VIOLACIÓN DE NORMAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES POR LA LEGISLACIÓN RECIENTE SOBRE CARACAS

En el proceso de separación del Distrito Capital del Distrito Metropolitano de Caracas se incurrió en infracciones al ordenamiento constitucional de diversa índole, a las que tendremos ocasión de referirnos más adelante. Pero queremos dejar sentado de una vez que, en nuestro criterio, la inconstitucionalidad mayor consiste en la separación de ambas entidades.

En efecto, la figura del sistema de gobierno municipal a dos niveles se planteó en la discusión constituyente como una fórmula para llevar a cabo la coordinación de las jurisdicciones en el área metropolitana de Caracas, que bajo el imperio de la Constitución de 1999 no había podido ser resuelta de modo satisfactorio. El tema tenía su complejidad, la que se hizo ma-

yor cuando surgió como condición para resolver el problema, que era necesario respetar la integridad territorial del Estado Miranda. Como hemos observado anteriormente, del análisis concatenado de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución y de la Disposición Transitoria Primera, surge la evidencia de que, para el Constituyente, el Distrito Metropolitano de Caracas fue la modalidad que se aprobó para coordinar ambas jurisdicciones, aunque en el artículo antes mencionado, y por las razones que hemos explicado, se aluda al Distrito Capital.

La separación del Distrito Capital deja sin efecto la solución al problema institucional que enfrentó la Asamblea Nacional Constituyente. El Distrito Metropolitano de Caracas queda reducido a un cascarón vacío, sin competencias reales ni recursos para asumir la tarea que le corresponde conforme a la voluntad del Constituyente. El solo aporte de los Municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, que es del 10% de los ingresos que perciban, es insuficiente para gestionar los servicios en el ámbito de conjunto. Recuérdese que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se preveía que cuando se creara un Distrito Metropolitano se le asignaría el 50 % de los impuestos creados y recaudados por los Municipios agrupados (art. 26,5). En el caso del Distrito Metropolitano de Caracas, en la ley de la Asamblea Nacional Constituyente se atribuían unos ramos de ingresos para el financiamiento de los servicios que incluía, además de la contribución antes expuesta, el situado constitucional, que no podía ser invertido sino en el territorio del Distrito Capital, la recaudación por los impuestos estadales, el subsidio de capitalidad, las subvenciones por FIDES y LAEE y las demás subsidios que le correspondieran.

El régimen financiero adoptado por el mismo Constituyente pone en evidencia que se estaba creando una unidad indisoluble para garantizar la coordinación del área metropolitana de Caracas y también que esa coordinación se hace imposible cuando se deja al Distrito Metropolitano sin los recursos más importantes. De esta manera, luego de un proceso previo de desmantelamiento del Distrito Metropolitano, el legislador actual dejó sin efecto la voluntad del Constituyente, en infracción al principio de la supremacía de la Constitución. Pero además, en la legislación reciente sobre Caracas se ha incurrido en violaciones del ordenamiento constitucional en diversas formas, tales como las que se examinan a continuación.

1. *Desconocimiento del principio de la irretroactividad de la ley*

Antes nos referimos a que en la *Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital* se incorpora una Disposición Transitoria (la Primera), según la cual "La Asamblea Nacional aprobará, en un lapso no mayor de treinta días, una Ley especial que regule todo lo concerniente a

la transferencia de los recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas". Queremos destacar la expresión "transitoriamente" que se incluye en esta ley y también que tres semanas después se publica la *Ley Especial de Transferencia de Bienes y Recursos Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital*. Además, en la Exposición de Motivos de la *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana* se expresa que el Distrito Metropolitano de Caracas "cumplió su finalidad transitoria". El criterio de que la *Ley Especial* dictada por la Asamblea Nacional Constituyente había decidido transferir al Distrito Metropolitano las competencias, los bienes, los recursos y los ramos de ingresos del Distrito Federal de manera transitoria, hasta tanto se regulara el Distrito Capital, carece de sustentación. Es una construcción de laboratorio, creada a posteriori, precisamente cuando se decide desmantelar la obra del Constituyente.

En efecto, no hay ninguna mención en la Constitución, ni en la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*, ni en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente que pueda servir de soporte al criterio de considerar provisional el ordenamiento creado por dicha Asamblea. Antes bien, el Constituyente se vanagloriaba de haber encontrado, por fin, una solución institucional a la coordinación de jurisdicciones.

La idea de la transitoriedad tal vez provino de una errada lectura de la *Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas*, dictada por el Congresillo en mayo de 2000, en la que se expresaba: "A los efectos de la presente Ley la transición es un régimen especial y provisional en materia fiscal, laboral y de gestión administrativa, que comprende el período del ejercicio del año dos mil, contado a partir de la instalación del Cabildo Metropolitano de Caracas" (art. 2). Durante esa etapa, "el Alcalde del Distrito Metropolitano tendrá una amplia potestad para regular la organización administrativa y el funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana, de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes nacionales, los reglamentos y las ordenanzas (art. 4), y también podrá "solicitar al Cabildo Metropolitano habilitación para dictar créditos adicionales y para efectuar la reasignación y modificación de las partidas del presupuesto a que hubiere lugar durante el período de transición" (art. 5).

Parece obvio, pero hay que decirlo: lo provisional, lo que duró varios meses del año 2000, no fue la asunción de competencias, bienes y recursos del Distrito Federal por el Distrito Metropolitano, sino el procedimiento para hacer la transición. Para el Constituyente la figura del Distrito Me-

tropolitano con las competencias y recursos del Distrito Capital nunca fue de carácter transitorio ni provisional, sino definitivo y perpetuo (dentro de lo que cabe la perpetuidad en Derecho).

Sin embargo, había interés en sostener que el arreglo institucional a que nos referimos era transitorio: de un lado, fue el mecanismo que usó el legislador de 2009 para transferir al Distrito Capital no sólo los bienes que se habían transferido inicialmente al Distrito Metropolitano, sino también aquellos que no estaban entre los que éste recibió del Distrito Federal y que el Distrito Metropolitano había adquirido con sus recursos. En tal sentido, se expresa en la reciente *Ley Especial de Transferencia* que "Todos los recursos y bienes adquiridos en razón de la ejecución provisional y transitoria de esta competencia por parte del Distrito Metropolitano de Caracas quedan transferidos al Distrito Capital, a excepción de los que hayan sido transferidos al Ejecutivo Nacional" (art. 2, primer aparte). Pero como la ejecución de la competencia a que nos referimos nunca fue provisional y transitoria, sino definitiva, la norma antes transcrita carece de fundamentación en Derecho, es decir, es un despojo de bienes y recursos por vías de hecho. De otro lado, la calificación de "transitorio" con relación al ordenamiento del Distrito Metropolitano tiene por finalidad justificar el que se le sustraigan unas competencias a unas autoridades electas directamente por el pueblo, el Alcalde Metropolitano y el Cabildo Metropolitano, para cumplir unas determinadas competencias y administrar unos recursos definidos y que, incluso, se haya llegado hasta a eliminar al órgano deliberante mencionado. Al considerar que esas instituciones eran "provisionales" (que no lo eran), se pretende con ello desvirtuar el alegato de que se ha aplicado una retroactividad en el ámbito político, al dejar sin efecto, por ley posterior, el resultado de la voluntad popular legítimamente manifestada. Pero además, al amparo de la supuesta transitoriedad se pudo sustraer del Distrito Metropolitano la sede que le corresponde, que es la misma que tenía el definitivamente desaparecido Distrito Federal.

Por todo ello había que sostener, *a posteriori*, que esa competencia era provisional y al hacerlo ahora, con relación a hechos y situaciones ocurridas en el pasado, se infringe lo dispuesto en la Constitución de que "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena" (art. 24).

En realidad, lo que es provisional es lo que hay ahora: un conjunto de normas, actuaciones materias y vías de hecho que son absolutamente nulas porque violan frontalmente la Ley Fundamental que nos rige. En efecto, el ordenamiento actual, resultante de acoger intereses partidistas mezquinos y transitorios, es definitivamente inconstitucional, porque el Distrito Capital es inseparable del Distrito Metropolitano de Caracas,

como antes dijimos. Pero aún si admitiéramos la posibilidad de esta separación -a los solos fines de permitir la argumentación-, se evidenciaría que la nueva legislación es inconstitucional por diversas violaciones adicionales a nuestra Ley Suprema, tal como lo destacaremos en las consideraciones que siguen.

2. *Infracción al principio de gobierno electivo y de la revocabilidad de los mandatos*

En el artículo 6 de la Constitución que nos rige se establece que "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que lo componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables." Incluidos estos conceptos en el Título de los Principios Fundamentales, cada una de las palabras de esta norma tiene su razón de ser y su historia. Nos referiremos en primer lugar a lo referente al principio del gobierno electivo. En las constituciones anteriores no se incluía esta expresión, sino que se declaraba que el gobierno era representativo. En la Carta de 1961 se preveía la posibilidad de la elección de los gobernadores de los Estados, cuando una ley sometida a condicionamientos especiales así lo dispusiera. Después de un amplio proceso de consultas, el Congreso llegó a la conclusión en 1988 que había llegado la hora de consagrar la elección de los gobernadores, y así se dispuso en una ley de ese año. En el debate parlamentario se planteó también la cuestión de elegir al gobernador del Distrito Federal, pero se concluyó que no era posible introducir esa innovación, porque la Constitución establecía que entre las atribuciones del Presidente de la República estaba la de designar a ese funcionario.

Cuando se elabora la Constitución de 1999 ya se habían elegido gobernadores de Estado en cuatro oportunidades, y la experiencia había sido positiva. Por ello, en la Asamblea Nacional Constituyente se decidió consagrar en el texto de la nueva Carta la elección de los gobernadores tanto de los Estados como de la entidad federal que debía sustituir al Distrito Federal. De allí viene la expresión: "el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que lo componen es y será...electivo...". En el artículo 16 de la Ley Fundamental se dice, por otra parte, que "Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital..." Estas son las entidades políticoterritoriales del Estado federal descentralizado, las que reciben el situado constitucional y cuyos gobiernos son necesariamente electivos. En tal virtud, la ley que decide que una de esas entidades, el Distrito Capital, tiene un titular de libre nombramiento y

remoción del Presidente de la República, es evidentemente inconstitucional. Debemos señalar que en el artículo 18 de la Constitución se había dispuesto, en forma reiterativa y para evitar confusiones, al referirse al sistema de gobierno a dos niveles, que "En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno."

Ahora bien, en la Constitución vigente se introduce la innovación de que "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables" (art. 72). En la ley del Distrito Capital se sustrae del referendo revocatorio el gobierno de una de las entidades políticas que lo componen, porque deja de ser electivo, con lo cual se infringe nuevamente el ordenamiento constitucional.

Por último, con respecto a la figura de la Comisión Legislativa Metropolitana prevista en el proyecto de *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles* e integrada por concejales electos para el ámbito municipal y designados para integrar el cuerpo deliberante metropolitano, se plantea una situación paradójica que se relaciona con los principios que examinamos y con el derecho a la participación política de los ciudadanos. Si un concejal que forma parte del órgano legislativo metropolitano es sometido a un procedimiento de revocación del mandato por infracciones, reales o presuntas, a los deberes del cargo en el ámbito metropolitano, caben dos posibilidades: o la revocatoria es posible, en cuyo caso se estaría infringiendo el derecho a elegir que tienen los ciudadanos del ámbito municipal, en el cual el concejal habría actuado a satisfacción de sus electores, y la revocatoria la estarían pronunciando electores del ámbito metropolitano, que es distinto al de la elección, o bien el referendo revocatorio es improcedente, supuesto en el cual se lesionaría el principio de que todos los cargos de elección popular son revocables. Estimamos que esta última lesión sería la que se produciría, dado que los integrantes de la Comisión Legislativa Metropolitana no son elegidos sino designados para esta función.

3. *Violación del principio de descentralización*

En el Preámbulo de la Carta promulgada el 30 de diciembre de 1999 se expresa el propósito de establecer "un Estado de justicia, federal y descentralizado"; en los Principios Fundamentales se proclama que "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad" (art. 4); en el artículo 158 se consagra que "La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el

que examinamos no hubo la menor consulta al Estado Miranda, ni a sus autoridades ni a sus ciudadanos, en una materia que les interesa en grado sumo como es la legislación sobre el área metropolitana de Caracas, con lo cual se violó el ordenamiento constitucional.

Por otra parte, en la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas* se consagra que "Cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al Distrito Metropolitano de Caracas deberá consultar a las autoridades del mismo" (art. 31), lo cual, por supuesto no ocurrió.

Asimismo, en la Constitución se consagra el principio de que "La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica" (art. 62, primer aparte). Este principio fue desarrollado en la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, que disponía lo siguiente:

> "*Artículo 136.* Cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación, propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía, deberán remitir el anteproyecto para su consulta a las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales inscritas en el registro señalado por el artículo anterior. En el oficio de remisión del anteproyecto correspondiente se indicará el lapso durante el cual se recibirán por escrito las observaciones, y el cual no comenzará a correr antes de los diez días hábiles siguientes a la entrega del anteproyecto correspondiente.
>
> Paralelamente a ello, el órgano o ente público correspondiente publicará en la prensa nacional la apertura del proceso de consulta indicando su duración. De igual manera lo informará a través de su página en la internet, en la cual se expondrá el o los documentos sobre los cuales verse la consulta.
>
> Durante el proceso de consulta cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el correspondiente anteproyecto, sin necesidad de estar inscrito en el registro a que se refiere el artículo anterior.
>
> Una vez concluido el lapso de recepción de las observaciones, el órgano o ente público fijará una fecha para que sus funcionarios o funcionarias, especialistas en la materia que sean convocados y las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales intercambien opiniones, hagan preguntas, realicen observaciones y propongan adoptar, desechar o modificar el anteproyecto propuesto o considerar un anteproyecto nuevo.
>
> El resultado del proceso de consulta no tendrá carácter vinculante.

Artículo 137. El órgano o ente público no podrá aprobar normas para cuya resolución sea competente, ni remitir a otra instancia proyectos normativos que no sean consultados, de conformidad con el artículo anterior. Las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos o propuestas por éstos a otras instancias serán nulas de nulidad absoluta si no han sido consultadas según el procedimiento previsto en el presente Título".

Esas normas fueron suprimidas en la reforma de esta ley que se hizo en el decreto ley correspondiente incluido en "el Paquetazo" de 26 decretos leyes de julio de 2008, pero no obstante la obligación de permitir la participación de la sociedad en la formulación de las leyes se mantuvo por estar consagrada en la Constitución. La Asamblea Nacional, sin embargo, se consideró liberada de efectuar la figura grotesca, por lo insincera, que denominaba "el parlamentarismo social de calle", que pretendía ser un mecanismo de participación.

De modo que la legislación que afecta los habitantes del área metropolitana de Caracas tampoco fue consultada a las organizaciones de la sociedad civil ni a los ciudadanos interesados, con lo cual se violó nuevamente el ordenamiento constitucional.

Debemos observar que en la *Ley Especial sobre el Régimen y Organización del Distrito Capital* se pretende consagrar una norma sobre la participación en estos términos: "El Régimen Especial del Distrito Capital será un escenario para la promoción, desarrollo, impulso de los consejos comunales, asambleas de ciudadanos y ciudadanas y otras organizaciones del Poder Popular" (art. 23). En realidad los consejos comunales y otras organizaciones sociales auspiciadas por el gobierno no son instrumentos de participación, sino, por un lado, canales gubernamentales para conceder dádivas a sus seguidores y, por la otra, mecanismos para centralizar el poder. Estos aspectos se evidencian claramente en el caso de los consejos comunales: sólo son autorizados para funcionar en cada caso cuando los autoriza la Comisión Presidencial del Poder Local (es decir el Presidente de la República), y sólo obtienen financiamiento cuando los proyectos respectivos son aprobados por los funcionarios nombrados libremente por el Presidente, tal como se establece en la Ley de los Consejos Comunales (arts. 20 y 29). Pero sobre todo, las organizaciones sociales mencionadas, casi siempre, son instrumentos partidistas, sobre los cuales ejerce jerarquía el Presidente de la República, no en su condición de Jefe del Estado, sino de presidente del Partido Socialista Unido de Venezuela, pues en nuestro país, a pesar de que la Constitución dispone que "Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna" (art. 145), sin embargo el Jefe del Estado actúa permanentemente como autoridad partidista, al servicio de un sector

de la población. En el proyecto de reforma constitucional de 2007 se pretendió suprimir esta norma, para permitirle al Presidente, entre otras cosas, acumular funciones públicas y autoridad partidista y, a pesar de que la propuesta fue derrotada en el referendo revocarlo, el primer mandatario mantiene la doble condición, con lo cual también se lesiona el ordenamiento constitucional.

Por último, se lesiona la figura de la participación con la integración de la Comisión Legislativa Metropolitana prevista en el proyecto de *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles* e integrada por concejales electos previamente para ejercer sus funciones en el ámbito municipal. Por una parte, se suprime la posibilidad de elegir a unos mandatarios públicos para una función determinada, por los electores del ámbito metropolitano, ya que los concejales que integrarían el órgano deliberante metropolitano no serían electos sino designados para esta función. En consecuencia, se menoscaba también el derecho de los electores metropolitanos a revocar el mandato de los concejales que los representan.

5. *Desconocimiento de Caracas como capital de la República*

Si bien históricamente la ciudad de Caracas nace y se desarrolla por siglos en el ámbito de lo que hoy es el Municipio Libertador, lo cierto es que, para el momento en que se sanciona la Constitución de 1961, ya existía el reconocimiento de que era necesario coordinar "las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas" (art. 11). En la Constitución se establece definitivamente, y sin ninguna duda, la equivalencia entre la ciudad de Caracas y su área metropolitana, cuando se dispone que:

> "La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.
>
> *(omissis)*
>
> Una ley especial establecerá la unidad políticoterritorial de la ciudad de Caracas..."

Es innegable entonces que Caracas, entendida como una unidad física en la cual ejercen jurisdicciones dos entidades políticoterritoriales que es necesario reconducir a una unidad jurídica, es la capital de la República. Luego, si el subsidio de capitalidad se le sustrae a los habitantes del área metropolitana de Caracas y se le concede únicamente al Distrito Capital, es evidente que ello significa que, para el legislador, los habitantes de Chacao, El Hatillo, Baruta y Sucre no son caraqueños, no pertenecen a la capital de la República.

No nos engañemos con el nombre de "Distrito Capital". Este no significa que sólo el Municipio Libertador es Capital, es Caracas. Recordemos que el nombre de Distrito Capital se utilizó en el proceso constituyente para designar la unidad política del área metropolitana de Caracas y que, conforme a la Disposición Transitoria Primera, el Distrito Metropolitano de Caracas fue la denominación que en definitiva privó para designar esa unidad urbanística a la que la Constitución reconoce el carácter de capital de la República. Esto significa que, para el constituyente, Distrito Metropolitano de Caracas y Distrito Capital son una y la misma cosa.

De modo que al restringir el carácter de capital de la República al Municipio Libertador, la Asamblea Nacional infringe nuevamente el ordenamiento constitucional.

6. *Menoscabo de la autonomía municipal*

Antes dijimos que en la ley del Distrito Capital se confieren a esta entidad competencias que pertenecen al ámbito municipal, como el aseo urbano y domiciliario, el tránsito y el transporte y los bomberos. Es cierto que estas competencias estaban atribuidas al Distrito Federal en su jurisdicción, pero esta entidad tenía una naturaleza que le permitía acumular dichas funciones. Recuérdese que hasta hace algunos años, la organización del Distrito Federal comprendía un gobernador y un Concejo Municipal, con competencia en lo que hoy es el Municipio Libertador y el Estado Vargas. El Concejo Municipal del Distrito Federal era el órgano legislativo de la entidad y las competencias municipales no estaban segregadas de las que correspondían al Distrito Federal como entidad federal y que tenía, por lo tanto, de una naturaleza similar a la de los Estados.

Pero esa situación cambia con la vigencia de la Constitución de 1999. En ésta se prevé un sistema de gobierno municipal a dos niveles para el área metropolitana de Caracas, lo que se expresa en la *Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas*, en la siguiente forma:

> *"Artículo 3°.-* El Gobierno Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles:
>
> 1. El Nivel Metropolitano, formado por un Órgano Ejecutivo y un órgano Legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial Metropolitana de Caracas.
> 2. El Nivel Municipal, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas".

Al nivel metropolitano se le agregan las competencias propias de la entidad federal que tiene como ámbito lo que era el Distrito Federal, para formar una unidad indisoluble, con capacidad, recursos y fuerza política para coordinar los Municipios incluidos en el área metropolitana de Caracas. Pero si aceptamos -*gratia arguendi*- que el Distrito Capital pudiera ser separado del Distrito Metropolitano, sólo le corresponderían a aquel las competencias propias de la entidad federal, y que son similares a la de los Estados. Las competencias municipales de nivel metropolitano permanecen en el Distrito Metropolitano y las competencias municipales se quedan en los municipios que forman el conjunto. Lo que no se puede es asignar competencias municipales al Distrito Capital -a pesar que esas competencias en un momento anterior hayan estado asignadas al Distrito Federal-, ni siquiera en el caso de que desapareciera el Distrito Metropolitano, pues en tal supuesto las competencias metropolitanas, que son municipales, revertirían a los Municipios correspondientes.

Al efectuar la separación que estaba vedada por las normas constitucionales, la Asamblea Nacional incurrió en una inconstitucionalidad adicional: debilitó al Municipio Libertador, al otorgarle competencias municipales al Distrito Capital.

Pero además, en el proyecto de *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana* se lesiona el principio de la autonomía de los todos los Municipios que forman parte del área metropolitana de Caracas, pues se asigna a las autoridades de este ámbito la competencias para crear y recaudar la contribución especial sobre plusvalía, que es un ingreso municipal conforme a la Constitución (art. 179,2), al cual antes nos hemos referido. Debemos señalar también que la contribución a que nos referimos está prevista como municipal desde la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, y que hasta ahora nunca ha sido regulada ni exigida por los conflictos que se generarían.

7. *Incumplimiento de la regulación sobre las leyes orgánicas*

La *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial de Transferencia de Bienes y Recursos Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital*, si se hubieran podido dictar legítimamente, han debido ser orgánicas para tener efecto derogatorio con relación a la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano. En efecto, antes señalamos que, según la Constitución, "La división político territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización políticoadministrativa" (art. 16, primer aparte). Por otra parte, la organización del sistema de gobierno municipal a dos niveles para establecer la unidad político territorial se

hará por ley especial (art. 18), y esa ley especial, dice la Disposición Transitoria Primera, "será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente". En este caso, lo que tiene de "especial" la ley prevista en esta norma es que su iniciativa, discusión, sanción y promulgación se reservó a la Asamblea Nacional Constituyente, sin intervención del Poder Ejecutivo para mandarla a ejecutar.

Cabe entonces interrogarse sobre la naturaleza de esa ley especial que dicta la Asamblea Nacional Constituyente: ¿tiene rango constitucional y sólo puede modificarse por una enmienda o reforma constitucional? ¿es una ley? En tal caso, ¿es una ley orgánica o una ley ordinaria?. Esas cuestiones fueron respondidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia del 13-2-2000, en la siguiente forma:

> "Tratándose la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, de una ley emanada del poder constituyente, lo que le da una connotación especial, y como ella sirve de marco normativo a las leyes que hayan de dictarse que tengan relación con el Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas, además de que en alguna forma organiza el Poder Público Municipal del Distrito Capital, ella puede contener regulaciones no previstas en el artículo 18 de la vigente Constitución, siempre que lo desarrolle y lo complemente. Al fin y al cabo, el espíritu de la ley, viniendo del Constituyente, es el mismo que gobierna a la Constitución, y por ello la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, tiene que ostentar al menos, el carácter de Ley Orgánica, así no se le haya dado tal denominación, porque una ley emanada de la Asamblea Nacional Constituyente, que organiza la unidad político-territorial prevenida en el artículo 18 aludido; que igualmente regula el gobierno, la administración, las competencias y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la Capital de la República, es necesariamente una ley marco, donde el constituyente está -con su poder- imponiendo las directrices generales a ser respetadas, en el área prevenida por el artículo 18 *eiusdem*, y mal pueden otras leyes colidir o contradecir el marco señalado por el constituyentista, siendo una de las características de las leyes orgánicas, actuar como leyes marco, como lo reconoce el artículo 203 Constitucional. De allí, que esta Sala reconozca a dicha Ley la naturaleza de una ley orgánica, entre otras razones, además de lo ya señalado, porque los Distritos Metropolitanos, conforme al artículo 171 de la Constitución de 1999, serán el resultado de leyes orgánicas, y porque el artículo 16 *eiusdem*, al contemplar las divisiones político-territoriales del país, las remite a leyes orgánicas, que además, garanticen la autonomía municipal".

De allí que si fuera posible dictar una ley para separar al Distrito Capital del sistema de gobierno municipal a dos niveles, habiéndose disuelto la Asamblea Nacional Constituyente, esa ley tendría que ser orgánica. Pues bien, la Asamblea Nacional entendió que si el Distrito Metropolitano

de Caracas fue organizado por una ley especial, también el Distrito Capital, y el Régimen de Transferencia de Bienes podía ser regulado por una ley especial, pero entendió mal. Como la primera *Ley Especial* tenía carácter orgánico, aunque no se le hubiera asignado esa denominación, sus disposiciones sólo podían ser derogadas por una ley orgánica. Erró la Asamblea Nacional al no hacerlo así, y no le dio el carácter de orgánica a las dos leyes que sancionó sobre el Distrito Capital, ni se preocupó por seguir el procedimiento establecido en el artículo 203 de la Constitución para atribuirle ese rango. Pero la Asamblea Nacional no puede dictar leyes "especiales", que haga ejecutar ella misma -como lo hizo la Asamblea Nacional Constituyente- y cuando sanciona una ley especial, esta denominación se refiere a una ley ordinaria, con la única característica que priva sobre las leyes generales en la materia de su especialidad. Luego, las dos leyes especiales de la Asamblea Nacional no pueden derogar ninguna disposición de la *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.*

Pero además, en el proyecto de *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana,* la Asamblea Nacional prescinde de todo intento de encubrir su infracción al ordenamiento jurídico, y esta ley, por la cual se enmienda la plana al Constituyente, ni siquiera recibe el calificativo de "especial".

Y dado que a dos leyes ordinarias -y al proyecto en trámite- se le ha dado fuerza derogatoria frente a una ley orgánica, se mantiene una violación continuada de la Constitución, que en un Estado de Derecho el Tribunal Supremo de Justicia debía hacer cesar.

En nuestro país se adopta el principio de supremacía de la Constitución sobre todo el ordenamiento jurídico, y en la Ley Suprema que nos rige ese principio se desarrolla en todo un Título (el VIII), y en numerosas disposiciones incorporadas en el cuerpo de la Ley Suprema.

Pero tanto el Ejecutivo Nacional como la Asamblea Nacional -por no hablar de los demás poderes- parecen mantener el criterio de que la Constitución es una simple declaración política, que se ajusta y reajusta según la coyuntura. Para concretarnos al caso de la Asamblea Nacional, nos referimos anteriormente a la forma como la Asamblea Nacional alude a las equivocaciones de la Asamblea Nacional Constituyente y al propósito de aquella de corregirlas mediante leyes ordinarias.

Para no repetir argumentaciones anteriormente expuestas, nos limitaremos a señalar que, para el legislador, por lo que se ve, no existe el principio de supremacía de la Constitución.

VI. REFLEXIONES FINALES

La figura de un sistema de gobierno municipal a dos niveles que previó la Asamblea Nacional Constituyente y que ella misma organizó para establecer la unidad políticoterritorial de la ciudad de Caracas, nunca llego a funcionar como la colectividad esperaba y merecía. Los dos primeros Alcaldes, del gobierno o de la oposición, no entendieron el sentido del sistema adoptado. El primero se ocupó de hacer algunas obras (como la remodelación de la Plaza Candelaria), que nada tienen que ver con la función planificadora del desarrollo de la urbe que tiende a convertirse en megalópolis, ni con la gestión de servicios públicos de ámbito metropolitano, ni con la adopción de mecanismo de diálogo con los Alcaldes municipales para unir fuerzas en beneficio de la ciudad. El segundo tuvo como prioridad financiar grupos irregulares para apoyar al gobierno nacional y efectuar inversiones insensatas, que generan dudas sobre la honestidad de la gestión. Al tercer Alcalde, que parecía entender la magnitud y las características de su tarea, no lo dejaron gobernar, por intereses partidistas mezquinos, a los cuales no les importa el beneficio del común.

Las regulaciones sobre el Distrito Capital significan un cambio radical en el sistema aprobado por el Constituyente, efectuado antes de verificar si ese diseño institucional podía ser eficiente para la unificación de jurisdicciones y para la mejor gestión de los servicios públicos. Personalmente considero que la figura que se organizó en la primera *Ley Especial* tenía muchas limitaciones, pero que también ofrecía grandes posibilidades para la acción, que no fueron ensayadas.

Una vez declarada, por la Asamblea Nacional, el fracaso del intento del Constituyente de coordinar las jurisdicciones, cabe entonces interrogarse sobre el futuro que nos espera.

En primer lugar, debemos reconocer que el objetivo de paralizar al Distrito Metropolitano se ha logrado. Ya el Alcalde Antonio Ledezma no podrá poner en práctica sus dotes gerenciales para arreglar escuelas, aumentar el sueldo de los bomberos o inaugurar canchas deportivas, ni gerenciar servicios con eficiencia, de modo que se establezca un contraste con el Alcalde anterior. No lo podrá hacer porque no tiene recursos y casi ninguna competencia.

Pero si se mantiene la regulación jurídica actual, con el agregado del proyecto de *Ley del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana*, cuyas líneas generales hemos esbozado, nos enfrentaremos a una situación surrealista: dos leyes ordinarias que derogan disposiciones de la Constitución y de una ley orgánica, sin poder hacerlo en la teoría, pero con fuerza vinculante en la práctica, por el apoyo gubernamental y judi-

cial que tienen las dos últimas leyes especiales; una Constitución que ordena que las autoridades de las entidades políticas sean electas y una ley ordinaria que deja sin efecto una norma constitucional; una competencia tributaria de los Municipios, que en el área metropolitana de Caracas se transfiere a otro ente; unos caraqueños del este de la ciudad que dejaron de ser caraqueños porque así lo dispone una ley, a pesar de que la Constitución dice lo contrario; una Asamblea Nacional que expresa sin pudor que el Constituyente no sabía lo que hacía, y que hay que enmendar sus yerros con leyes ordinarias. Vendrán acciones de nulidad en el Tribunal Supremo y no pasará nada.

En segundo lugar, el paso siguiente del régimen será el de mantener formalmente la figura del sistema de gobierno municipal a dos niveles, pero privando al ámbito metropolitano de toda posibilidad de acción y debilitando al nivel municipal, para fortalecer al Ejecutivo Nacional. En efecto, ya muchas de las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas han sido transferidas al Poder Nacional, y en las leyes especiales y en el proyecto que cursa en la Asamblea Nacional se termina esta figura y se concede personalidad jurídica a un ámbito territorial, el área metropolitana, con pocas competencias, las que no podrán ser ejercidas sino hasta que se promulgue una ley posterior que así lo disponga. De esta manera, la contribución económica de los Municipios al Área Metropolitana no tendrá justificación, por lo que cesarán los aportes, y así probablemente lo decidirá una sentencia del Tribunal Supremo.

En tercer lugar, no descartamos que la Asamblea Nacional trate de ensayar un nuevo mecanismo para la coordinación de jurisdicciones, desde una perspectiva diferente. En tal sentido, el 10 de marzo de 2009 "la presidenta de la Asamblea Nacional, Cilia Flores, anunció que legislarán una ley para el Distrito Capital que contemplaría una autoridad única, la cual podría ser un vicepresidente designado por decreto presidencial". Cuando se habla de "autoridad única" seguramente se utilizará el proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional. Conforme a este proyecto, los Planes de Ordenación del Territorio, en sus diversos ámbitos y sectores, son vinculantes para los particulares y para los entes públicos con la misma fuerza de la ley. Como el Plan Nacional de Ordenación Territorial lo elabora una Comisión Nacional integrada exclusivamente por funcionarios nacionales, y lo aprueba el Presidente de la República, es éste quien en definitiva dicta actos de rango legal en esta materia.

En el proyecto a que nos referimos se le da al Presidente la competencia para crear regiones funcionales y para designar y remover libremente las Autoridades Regionales y se establece claramente que "Las Adminis-

traciones Públicas Estadales y Municipales, y sus entes descentralizados funcionalmente estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Regionales para el logro de su objeto, debiendo colaborar activamente en la ejecución de los planes, proyectos y acciones calificadas como de importancia regional o nacional, en orden a la consecución de los fines del Estado". Las atribuciones de Autoridades regionales aparecen definidas en 14 ordinales del artículo 20 del proyecto, pero en el último de ellos se incluye: "Cumplir con las demás atribuciones y competencias que le sean asignadas por la Presidenta o el Presidenta de la República, en el marco de lo establecido en la presente Ley, así como por el decreto de delimitación de la región".[17]

Estas disposiciones desconocen frontalmente la existencia de un régimen federal en Venezuela y la distribución de competencias exclusivas en cada uno de los niveles del Poder Público, y crea una subordinación jerárquica de los Estados y Municipios a funcionarios del Ejecutivo Nacional, que está muy lejos del orden constitucional vigente.

Pues bien, al frente de la región que se formaría para englobar a la Gran Caracas, es perfectamente posible que se designe un Vicepresidente, de la misma naturaleza de los previstos en la reforma constitucional de 2007, derrotada en el referendo del 2-D. En esos proyectos no se tomó en cuenta las experiencia de la regionalización en Venezuela, que se inició con un decreto presidencial del 11 de junio de 1969 y que, si bien tuvo como efecto beneficioso la formación de equipos técnicos para estudiar el desarrollo regional, nunca pudo lograr que los gobernadores de los Estados aceptaran la jerarquía de funcionarios dependientes del Presidente de la República.

Así pues, es fácil prever que si se llegaran a designar los Vicepresidentes Ejecutivos, los conflictos internos que se generarían en el gobierno se traducirían en una gobernabilidad precaria.

En fin, en la Venezuela de estos tiempos es difícil ser profesor de Derecho y explicarle a los alumnos tesis que antes eran tan claras: que la Constitución es la norma suprema, que las leyes no se aplican retroactivamente sino en los casos previstos en la Constitución, que en un Estado federal (y más si es descentralizado) las autoridades regionales no admiten superiores jerárquicos, que la Constitución no se puede modificar sino mediante procedimientos previamente establecidos, y tantas cosas más.

Caracas, mayo de 2009

---

17 http://www.guia.com.ve/noticias/?id=29503.

DISTRITO CAPITAL, DISTRITO METROPOLITANO, O DISTRITO CAPITAL METROPOLITANO

Por Nelson Socorro

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

El país ha asistido estupefacto y sorprendido al ataque del Régimen en contra del Alcalde Metropolitano, electo por el pueblo conforme a disposiciones constitucionales y legales.

La Alcaldía Metropolitana ha sido reducida a su mínima expresión. Sus recursos y competencias han sido canibalizados por el Ejecutivo y el Cabildo Metropolitano ve seriamente amenazada su sobrevivencia. El objeto de este papel, es un análisis casi exclusivamente de las disposiciones constitucionales que rigen la materia.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución expresa:

"Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en municipios.

La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los estados, cuya vigencia *queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.*

Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema dos niveles, de gobierno municipal a los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno." (Subrayados y cursivas del autor).

La Asamblea Nacional actuó así:

En fecha 7 de abril de 2009 fue promulgada la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.

Este texto derogó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de 03 de agosto de 2000.[1]

Sin embargo ese instrumento legal dejó en vigencia la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, y en una norma de auto limitación de su potestad legiferante, la Asamblea Nacional se "auto otorgó" un lapso de 30 días para reformar esa Ley.[2]

De la misma manera la Asamblea Nacional se "auto obligó" a aprobar una Ley especial para regular lo concerniente a la transferencia de recursos que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas.

Con esta ley la Asamblea Nacional complica y obscurece aún más, las situaciones jurídicas creadas por los confusos contenidos de los artículos 16 y 18 constitucionales.

El objetivo de este trabajo es reflexionar jurídicamente sobre los problemas creados por estas tres disposiciones constitucionales y la Ley Especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, para enriquecer la polémica creada en relación con el Distrito Metropolitano de Caracas. Utilizaremos tal como lo hemos hecho en trabajo anterior[3], las enseñanzas del jurista suizo J.F. Aubert, el cual en su obra expresa: "La Constitución...a los efectos de su aplicación, a veces es necesario interpretarla. La Constitución se compone de frases, las cuales tienen la enfermedad de todo lo que es expresado a través del lenguaje común, y, estas frases deben traducirse, porque pueden ser obscuras, ambiguas o falaces. Obscuras, cuando no tienen un sentido preciso; ambiguas, cuando tienen muchos sentidos, y falaces, cuando su sentido aunque preciso no se corresponde con la regla subyacente. Corregir estos defectos, es el rol del intérprete"[4]. Aubert, nos propone varios métodos, entre los cuales se destacan: a. *Método del texto claro*. Éste se usa cuando las palabras, la sintaxis y

---

1 Disposición Derogatoria Primera.

2 Disposición Transitoria Segunda de la Ley.

3 Conferencia titulada *Comentarios sobre las Consecuencias Jurídicas del rechazo por el pueblo soberano a la iniciativa de Reforma Constitucional el 2 de diciembre de 2007*. Dictado en la Academia de Ciencias Políticas de Venezuela.

4 J.F. Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Volumen I, Neu Chatel, 1967, pp. 171 ss.

la disposición que utiliza el autor (parlamento o constituyente) otorga una respuesta clara a la pregunta que se le plantea (al intérprete), estando éste obligado a traducir fielmente la regla subyacente. b. *Método Histórico*: Se emplea cuando el texto, no tiene un sentido preciso y se puede entender en varios sentidos, debiendo entonces el intérprete esforzarse en descubrir lo que el legislador (constituyente) quiso decir. Precisa el autor que es necesario en estos casos, examinar: la voluntad subyacente, las circunstancias que rodearon la génesis de la ley (constitución), la intención del autor, el cambio de las circunstancias histórico-objetivas, su inadaptación a las circunstancias actuales, concluyendo que, en términos de derecho constitucional, los textos deben ser entendidos en el sentido que "razonablemente se les atribuyó en el momento en que fueron adoptados". c. *Método Teleológico*: a veces ni las ideas generales prevalecientes en el momento de su adopción, ni los trabajos preparatorios son claros, sobre todo en el caso de los referendos. Mediante este método se busca el fin que perseguía el legislador (constituyente) para determinar, si éste aparece en forma clara. Si el fin es claro, entonces el intérprete le otorgará al texto el sentido que le permita alcanzar el fin, teniendo en cuenta las circunstancias actuales[5].d. *La interpretación creadora*: cuando los otros métodos fallan, o cuando la ley (constitución) persigue varios fines, o existen varios medios para alcanzar el fin que ella persigue, el intérprete queda en libertad de otorgarle al texto la significación que le parezca más justa. Acota el autor que esta libertad es frecuente en materia constitucional, pero que en todo caso "*la misión del intérprete es la de verdaderamente perfeccionar la construcción del edificio constitucional*".

Con la ayuda de este autor trataremos de aclarar el panorama.

II. PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 18 DE LA CONSTITUCIÓN

1. *Artículo 16 constitucional*

A. *Encabezamiento*

Este artículo usa nociones ambivalentes y en él se hacen afirmaciones incorrectas. Estas nociones son: organizar políticamente, territorio nacional y división política.

---

5 J.F. Aubert, *op. cit.* pp. 116.

Así expresa en su primera frase que con el fin de organizar "políticamente" la República, el territorio se divide en "el de los estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales".

Extrañamente el mismo encabezamiento expresa que: ***"El territorio se organiza en municipios"***.

Llama poderosamente la atención que en un artículo referido la "organización política" de la República, se englobe dentro de esta noción a las unidades político-territoriales: Distrito Capital, estados, territorios y dependencias federales, conjuntamente con los municipios.

La noción "organización política" se refiere a una división de primer grado de todo el territorio de la República, atendiendo al hecho que unos segmentos del mismo tienen naturaleza jurídica de estados, otro de Distrito Capital, y otros de Dependencia Federal, o de Territorio Federal, pero a estos efectos, y dentro de ese esquema de división territorial, no entran los municipios.

Los municipios no son divisiones de primer rango de la República, situadas al mismo nivel de los estados, del Distrito Capital, o de los territorios o dependencias, sino subdivisiones o territorios de cada uno de esas divisiones nacionales. La asignación de territorio a estas entidades no viene dada por este artículo, sino por el hecho de ser personas jurídicas territoriales, con territorio propio, tal como lo expresan, entre otros, el artículo 173, y los numerales 2 y 3 del artículo 183 constitucionales.

Consideramos que la frase: "*El territorio se organiza en Municipios*", está inconclusa y es errada, ya que el título constitucional en el cual se encuentran los artículos 16 y 18, se refiere a la Espacio Geográfico y la División Política", y en ese título no es posible técnicamente, incluir la noción municipios tal como están citados en ese artículo. En todo caso, si la hubiesen querido incluir en ese título por razones políticas o de otra índole, y para hacerlo de forma coherente, tendrían que haberla redactado así: "*El territorio de esas... **divisiones (u organizaciones políticas) se subdivide**....en municipios.*"

B. *El primer párrafo*

El panorama descrito en el comentario anterior se agrava con la lectura de este primer y único párrafo del artículo 16. En él, el constituyente abandona la primera expresión "organizar políticamente el territorio nacional... se divide en..." y habla de una nueva noción "división político territorial...*regulada por una ley orgánica*", incluyendo de nuevo en esta ley la figura de los municipios.

Con esta frase los redactores de la Constitución crean un problema mayúsculo, por cuanto: a) Difieren el tema de la división político-territorial de la República, a una ley orgánica; b) incluyen de nuevo, equivocadamente, a los municipios en esa división territorial y los erigen en "*divisiones político-territoriales*" del territorio nacional; c) incluyen en un ley sobre división político territorial, el tema de la autonomía municipal; y, d) incorporan una nueva noción en esa ley: "la descentralización político administrativa".

"a) *La división político territorial.* La regulación de la división político-territorial del país no puede ser regulada por una ley, ya que esta es una materia constitucional. Desde este punto de vista el cambio de la naturaleza jurídica de las personas jurídicas territoriales o de las divisiones que la propia constitución establece (estados, Distrito Capital, territorios y dependencias federales) no podría ser hecho por una ley, sino por un cambio constitucional, y es por eso que el capítulo II, dentro del cual están incluidos estos artículo 16,17 y 18, se denomina: *De la División Política.* Los estados son por otra parte entidades autónomas, con habitantes, territorio, costumbres, formas de vida, etc., propias y una decisión que afecte por ejemplo la existencia de un estado no puede ser objeto de una ley dictada por la Asamblea Nacional, sin modificar los artículos 4 y 6 del texto constitucional[6] los cuales se refieren a nociones como: "La República...es un Estado Federal descentralizado.....y se rige por los principios de integridad territorial..." (4) y "El gobierno de la República...y de las entidades que la componen...". En tal caso, si una ley se dictase en esta materia, no es para regular la división, sino para regular las entidades políticas que componen la República en sus relaciones entre ellas.

b) *Los municipios como entidades político territoriales.* Como se ha afirmado, los municipios no son, ni pueden ser nunca divisiones o entidades político-territoriales de la República, porque entonces sería necesario modificar estructuralmente el texto de la Carta Magna. Lo máximo que pueden constituir los municipios son divisiones o subdivisiones de los entes territoriales, los estados, los territorios, las dependencias federales o el Distrito Capital, tal como se explico en el punto II,A,1 de este trabajo

---

6 *Artículo 4.* La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

c) *La autonomía municipal.* La autonomía es parte de la problemática interna de las personas jurídicas, de los principios generales de la organización del Estado, pero jamás puede serlo de la División del espacio geográfico, ni de la división política del territorio nacional. El desarrollo del principio de autonomía lo lleva a cabo el artículo 168 constitucional, el cual fija los límites dentro de los cuales se debe comprender y entender la noción. Este artículo expresa lo siguiente:

Artículo 168. Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. *La elección de sus autoridades.*
2. *La gestión de las materias de su competencia.*
3. *La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.*

d) *La descentralización político administrativa.* Más incomprensible aun es la inclusión de esta noción o principio en el articulado de una ley de división política. La descentralización tiene relación con problemas de organización de las competencias entre las personas jurídico-territoriales, y no tiene, conceptualmente hablando, ninguna relación con la división del territorio. Es más cuando la constitución se refiere a la descentralización político territorial, pareciera referirse a aspectos tales como aumento o incremento de las competencias de autoridades fundamentalmente electas, y esta temática en nuestro régimen constitucional no puede hacerse sino dentro de la concepción "federal descentralizada" prevista en el artículo 4 constitucional. No entendemos en consecuencia la inclusión de este tema en este artículo".

2. *Artículo 18 Constitucional*

A. *La unidad político-territorial de la ciudad de Caracas*

En el contexto de las afirmaciones que hemos hecho supra, la lectura del segundo párrafo del artículo 18 es aún más sorprendente:

En ese párrafo el constituyente expresa que por ley especial debe establecerse "la unidad político territorial de la ciudad de Caracas". ¿Qué quisieron decir los redactores de esta norma? Dos hipótesis se nos ocurren:

"a) La ciudad de Caracas es una de las divisiones en las que está organizado el territorio nacional.

Si esto es así, el constituyente le quiso otorgar a la ciudad, una connotación única y distinta, dentro de la estructura federal de gobierno, erigiéndola como una de las "divisiones político-territoriales del territorio nacional". Frente

a esta hipótesis nos preguntamos si esa "unidad político territorial de la ciudad", engloba el territorio de la división territorial denominada Distrito Capital a la cual se refiere el encabezamiento del artículo 16, mas los territorios de los municipios incluidos en esa "unidad" ubicados tanto en ese Distrito, como en el Estado Miranda. Aunque esta pudiese ser la conclusión lógica producto de la lectura de este artículo, no pareciese que esa hubiese sido la intención del constituyente, por cuanto en esa hipótesis **La Ciudad**, hubiese sido incluida en encabezamiento del artículo 16, al igual que se hizo con el Distrito Capital, los estados, y los territorios y departamentos federales.

Como consecuencia tenemos que suponer que la noción jurídica "unidad político territorial" a la que se refiere este artículo, no se puede confundir con la noción "división del territorio nacional " o "territorio nacional dividido en..." a la cual se refiere el encabezamiento del artículo 16. Tampoco se puede confundir con la otra noción de "división politico territorial" que sería regulada por la Ley Orgánica, propuesta por el constituyente en el encabezamiento del primer párrafo del mismo artículo. ¿De qué se trata entonces?"

B. *La ciudad como una unidad político territorial.*

Desde el punto de vista semántico, el termino *División,* significa: *Acción y efecto de separar o repartir* (DRAE 1970 pág. 488), mientras que el termino Unidad está definido como: *Propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere.* (DRAE, 197°, pág. 1312). En otras palabras son términos antitéticos, contrarios, incompatibles.

La ciudad de Caracas es desde este punto de vista un ente, entidad u órgano "político-territorial" que tendría un gobierno único, sobre el territorio del denominado Distrito Capital, pero a la cual están adscritas como subdivisiones los municipios que integran el Distrito Capital, así como aquellos que se encuentran en el territorio ocupado por la ciudad, pero dentro de los límites territoriales del Estado Miranda.

Desde este punto de vista si bien el ámbito territorial o espacial de la entidad *Ciudad de Caracas* está perfectamente definido, no sucede lo mismo con sus competencias, su autonomía, sus funciones, su gobierno, su administración. El problema se complica aun mas por cuanto el constituyente no le dedicó, ni al Distrito Capital, ni a la ciudad de Caracas, una normativa específica, como lo hizo con los estados y los municipios, entidades que están tratadas en los Capítulos III y IV, del Título IV constitucionales.

El artículo 16, prevé que se dicte una ley que fije y desarrolle los límites, parámetros y otros aspectos de las relaciones entre el gobierno de la nueva entidad *La Ciudad de Caracas*, con los gobiernos municipales que

subsistirán dentro de ella. Este gobierno debe tener según el constituyente dos ámbitos de competencia: i) *el primer ámbito es el propio de la ciudad, tanto de capital de la República, como de asiento de los poderes públicos.* Dentro de esta perspectiva el texto legal debe posibilitar, so pena de incurrir en violación de la constitución, que la nueva entidad tenga competencias organizativas, gubernativas, administrativas y financieras, las cuales pareciera que deberían estar por encima tanto del Distrito Capital, como de las autoridades municipales situadas dentro de su ámbito espacial o territorial. En efecto estas competencias deben permitirle a la ***Ciudad,*** como expresamente lo establece el segundo párrafo del artículo 18: "El desarrollo armónico e integral de la ciudad". ii) *El segundo ámbito de competencias que tiene* ***La ciudad*** *se refiere al gobierno municipal.* Desde este punto de vista, consideramos que la integración de los gobiernos de los municipios al de *La ciudad* debe efectuarse conforme lo prevé la Constitución dentro de un sistema según el cual prime el gobierno de la autoridad de La Ciudad, por encima de las cabezas de los gobiernos municipales. Esto no solo es obvio, sino que constituye además la justificación de la institucionalización de esta entidad constitucional. Este "sistema" de gobierno no puede confundirse, ni con el del Distrito Capital, ni con el de las alcaldías sometidas al mismo, sino que tiene, por la complejidad de sus objetivos, que ser diferente al de estas entidades, las cuales, conservan una parte sus competencias especificas y pierden otras, ya que estos dos niveles tienen que organizarse, de manera tal que se "*alcance*" un desarrollo integral de la *ciudad*". iii) *El tercer aspecto está relacionado con lo que debe entenderse por Distrito Capital.* Este problema sobre el cual este articulado no nos suministra ninguna indicación será tratado en el punto relativo a la Disposición Transitoria Primera.

III. DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCION

De acuerdo a esta disposición, la Asamblea Nacional Constituyente se auto-otorgó un atípico mandato, en el sentido de que se reservó, la aprobación de una ley especial sobre el régimen del Distrito Capital.

La Disposición Transitoria expresa que:

"1. La ley a la que se refiere el artículo 18 constitucional, es la Ley Sobre el Régimen del Distrito Capital.
2. Esa ley será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente.
3. Esa ley debe preservar la integridad territorial del Estado Miranda.
4. Las Leyes Orgánicas del Distrito Federal y de Régimen Municipal "solo" se mantendrán en vigencia hasta que la Asamblea Nacional Constituyente apruebe esta nueva ley prevista en el artículo 18 constitucional".

Independientemente de lo que hayan expresado la jurisprudencia[7] y la Doctrina[8], sobre este punto, el análisis de la intención y la forma como está redactada esta disposición revela el interés de la Asamblea Constituyente, de resolver e interpretar ella misma, lo que querían decir los confusos y complejos artículos 16 y 18 y aclarar la eventual problemática que pudiese plantear la creación de la nueva entidad denominada: La Ciudad de Caracas-Distrito Capital. Evidentemente y atendiendo al criterio de interpretación de la "utilidad de la norma", el objetivo de esta disposición pareciera ser el evitar que el problema fuese resuelto por la AN, sin tomar en cuenta los argumentos de los constituyentes.

Los constituyentes cumplen con el referido mandato y el 08-03-2000 la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas entra en vigencia.

Considera quien suscribe que al ser ésta Disposición Transitoria, parte del texto constitucional, y habiendo sido dictada la ley que esta preveía, por los mismos redactores de la Constitución (los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente), la problemática del Distrito Capital, quedó resuelta. Al constituyente no le quedó otro camino que ordenar la creación de una autoridad máxima de la unidad político territorial denominada ***la ciudad de Caracas***, y la dotó de las competencias y atribuciones necesarias para organizar, gobernar, administrar y de los recursos para que aquella pudiera lograr: el desarrollo armónico e integral de la ciudad.

Haciendo abstracción de lo expresado por la doctrina y la jurisprudencia, e incluso por la legislación, ésta es la única interpretación que tiene ese artículo, analizado con la metodología del texto claro y de la intención de sus redactores y dado el hecho que la fue aprobada a pocos meses de aprobada la carta magna.

Dentro de este orden de ideas, es necesario destacar el sentido que tiene la frase "mientras se aprueba la ley especial... se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal..."[9] El único sentido que nosotros le vemos es que la Asamblea Nacional Constituyente consideró que era imposible la coexistencia de la nueva "unidad político territorial" prevista en el artículo 18 (que hemos denominado "La Ciudad") con el Distrito Capital, y es por ello que estipula, que se fusio-

---

7 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 1563 de fecha 13-12-2000.

8 Ver entre otros Brewer Carías, *La Constitución de 1999; Derecho Constitucional Venezolano* Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004, p. 409

9 Disposición Transitoria Primera

nen en una sola entidad. Esto es para nosotros evidente ya que si su intención hubiese sido, como recientemente lo ha interpretado la Asamblea Nacional, con la aprobación de la Ley Especial sobre la organización del Régimen del Distrito Capital, que existiesen dos entidades, el constituyente no hubiese incluido la frase mencionada en el encabezamiento de este comentario y modificado la Ley del Distrito Federal por la ley del Distrito Capital.

Como consecuencia de lo anterior y estando el artículo referido a la ciudad de Caracas[10] dentro del mismo Capítulo, en el cual se determina que el Distrito Capital es una de las divisiones del territorio nacional[11] y examinada la legislación aprobada por la propia de la Asamblea Nacional Constituyente, que decretó la extinción del antiguo Distrito Federal[12], es forzoso concluir que en el territorio o ámbito espacial o territorial de validez de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, solo puede existir un solo gobierno, una sola administración, un solo presupuesto, un solo plan de desarrollo y un conjunto de competencias con el objeto de atender la problemática de "desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas", y este gobierno y administración debe integrar a las competencias del antiguo Distrito Federal, que queda extinguido como entidad, con las unidades políticas primarias constituidas por el o los municipios del Distrito Capital y del Estado Miranda que se encuentren dentro del territorio de la ciudad.

El tratar de diferenciar donde no diferenció el constituyente, el tratar de torcer o desviar o violentar el sentido de las expresiones contenidas en el articulado constitucional es una conducta inconstitucional, por lo que una ley de la Asamblea contraria a estas conclusiones solo puede ser considerada como inconstitucional y no puede surtir efectos estando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia obligada a declarar su nulidad.

El constituyente no solo extinguió al Distrito Federal, sino que creo a la nueva entidad a la cual le otorgo un nombre omnicomprensivo, no previsto en el texto del artículo 18, y la denomina: Distrito Metropolitano. Pero funde en esa ley[13], lo que aparentemente y de una primera aproximación o lectura, parecían constituir dos entidades: el Distrito Capital, previsto como una de las divisiones en las que se organiza políticamente

---

10 Artículo 18

11 Artículo 16

12 Disposición Transitoria Primera.

13 Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

el territorio nacional, por una parte y por la otra, la entidad innominada prevista en el segundo párrafo del artículo 18, la cual adquiere legalmente una denominación Distrito Metropolitano de Caracas y que no es otra cosa que "la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, capital de la república y asiento de los poderes públicos", que a lo largo de este trabajo hemos denominado "La Ciudad".

Es sumamente interesante el uso de la palabra "metropolitana" por parte del legislador. Esa palabra proveniente del griego significa "ciudad madre". Según el Diccionario de la real Academia Española (DRAE) significa "Ciudad principal, cabeza de provincia o de Estado".[14] Pero lo más interesante es que el término "Capital" utilizado en la calificación del Distrito, en su tercera acepción tiene según el mismo diccionario igual significado que Metrópoli, ya que la Real Academia la define como "población principal o cabeza de un Estado"[15]. Como consecuencia de ello los términos o nociones Distrito Capital y Distrito Metropolitano son lexicológica y constitucionalmente lo mismo. Por todo ello no puede dictarse una ley para el Distrito Capital, diferente a la del Distrito Metropolitano, ya que se estaría frente a una violación de la Constitución.

IV. CONCLUSIONES

A. El territorio nacional no se organiza en municipios, sino en estados, en el Distrito Capital, los territorios y las dependencias federales.

B. Los municipios no son divisiones político territoriales de la República. Lo más que se puede afirmar es que: El territorio de esas *divisiones u organizaciones políticas (estados, Distrito Capital, territorios o Dependencias Federales) se subdivide* en municipios.

C. No es la Ley Orgánica de la División Político Territorial la que debe garantizar la autonomía municipal y la descentralización político administrativa.

D. La ciudad de Caracas, capital de la República y asiento de los poderes públicos es una unidad políticoterritorial que integra en su seno al Distrito Capital el cual cambia su nombre de acuerdo a la Ley por el de Distrito Metropolitano, al ser los términos Metropolitano y Capital, sinónimos.

---

14 DRAE. Decimonovena edición 1970, p. 874.

15 DRAE. *op. cit.* p. 252.

E. La autonomía municipal está garantizada por la constitución en el artículo 168.

F. La descentralización administrativa es una noción que no tiene relación con el tema de la División Política del territorio.

G. El Municipio Libertador, y los del Estado Miranda situados en el ámbito espacial de validez de la Ciudad de Caracas, se tienen que integrar en un sistema de gobierno Municipal a cuya cabeza se encuentra por mandato constitucional y legal el Alcalde del Distrito Metropolitano o Capital.

H. La Asamblea Nacional al dictar la Ley de 7 de abril de 2009, sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, reduce, lesiona y disminuye los tres aspectos fundamentales que configuran constitucionalmente la autonomía municipal: la elección de sus autoridades, la gestión de las materias de su competencia, o la creación, recaudación e inversión de sus ingresos; violar el contenido de los artículo 16 y 18, así como los artículos 7 y 137 constitucionales y la Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

> "*Artículo 7.* La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución.
>
> *Artículo 137.* La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen".

I. Los términos Metropolitano y Capital, son sinónimos, por lo que no pueden coexistir un Jefe del Distrito Capital nombrado por el Ejecutivo y un Alcalde Metropolitano, electo por el pueblo, por cuanto la entidad politicoterritorial denominada La ciudad de Caracas, solo puede estar bajo un solo gobierno.

J. La "*conditio sine qua non*" del gobierno de la Ciudad según la constitución es que sea democrático y participativo.

Caracas, mayo de 2009.

LA LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL Y LA SUBVERSIÓN GUBERNAMENTAL CONTRA EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Por Enrique J. Sánchez Falcón

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

I. EL PROGRESIVO DESMANTELAMIENTO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

En este mismo momento[1], cuando se redactan estas consideraciones, avanza progresiva y agresivamente en el país un proceso de desmantelamiento de las principales instituciones creadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[2] destinadas a hacer real y concreta una de las más destacadas facetas del orden social deseable prefigurado en dicho texto fundamental, esto es: la organización de un Estado Federal cooperativo y descentralizado "en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurran"[3]

La característica más descollante de ese proceso de desmontaje y desinstitucionalización -absolutamente subversivo con respecto al orden constitucional establecido en 1999 y ratificado el 02 de diciembre de 2007, oportunidad en la cual fue rechazado por el electorado el proyecto de

---

1 Mes de mayo de 2009. Actualmente se discuten en la Asamblea Nacional diversos proyectos de leyes con manifiesta incidencia sobre el federalismo venezolano y la descentralización que debería desplegarse en el contexto de ese federalismo, entre los cuales destacan el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial y el proyecto de reforma de la ley de los consejos comunales

2 *Gaceta Oficial* N° 36.860 del jueves 30 de diciembre de 1999, en su primera publicación. *Gaceta Oficial* N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000, en su segunda publicación. Enmendada en referéndum del 15 de febrero de 2009 y publicada, con la Enmienda N° 1, en la *Gaceta Oficial* N° 5.908 *Extraordinario* del jueves 19 de febrero de 2009.

3 Exposición de Motivos de la Constitución, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.453 *Extraordinario*, del viernes 24 de marzo de 2000, así como en la del jueves 19 de febrero de 2009.

Reforma Constitucional planteado por el Presidente de la República[4] para sustituir ese orden- es que el principal impulsor de dicho proceso subversivo es el propio Presidente de la República, obviamente, con la connivencia de los otros poderes públicos, en particular, la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Dadas las orientaciones y tendencias de esa deliberada tarea de desmantelamiento, todo indica que a través de ella se persigue una plena y rotunda centralización de competencias y atribuciones, que, forzosamente, nos debe hacer recordar las palabras del Premio Nobel de Literatura 1986, el nigeriano Wole Soyinka, para quien "la mentalidad centralista ...sus atributos, su uniformidad y su conformismo no son el fin ...son apenas los servidores del objetivo final: el Poder, el Absolutismo, la Dominación y el Control"[5]

En aras de la simplificación necesaria en esta oportunidad, dejemos sentado desde ya que al aludir a las principales instituciones destinadas a hacer real y concreto el Estado Federal cooperativo y descentralizado prefigurado en nuestra Constitución, nos estamos refiriendo, básicamente, al régimen de los Estados y Municipios, sus autonomías y competencias; a las bases y principios constitucionales sobre descentralización; al aun no nato Consejo Federal de Gobierno; y, en fin, al régimen constitucionalmente previsto para asegurar y desarrollar la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República y asiento de los órganos del Poder Público[6]. Por ser este último régimen citado blanco del más aberrante ataque al federalismo y a la descentralización a él le dedicaremos la segunda parte de este trabajo.

Comencemos por afirmar que nuestra Constitución ha pretendido establecer una ingeniera institucional en la cual la división vertical del poder quedara garantizada por una serie de normas a partir de las cuales construir un edificio absolutamente equilibrado, en el que el centro no

---

4 La propuesta fue planteada el 15 de agosto de 2007; y una vez sancionada por la Asamblea Nacional fue sometida a referendo aprobatorio el 02 de diciembre de 2007, en dos bloques organizados así: Bloque A, Artículos: 1, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342, 348. Bloque B, Artículos: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 26, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338, 339.

5 "Centralismo y Alienación" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 167, marzo 2001, consultada en el sitio de Internet http://portal.unesco.org/shs/en/files/3802/10753800791fulltext167spa.pdf/fulltext167spa.pdf

6 Artículo 18 de la Constitución.

monopolice el ejercicio del poder sino que lo comparta con las entidades regionales y locales.

En tal sentido, por lo que se refiere a los Estados, en cuanto entidades políticas que integran la organización federal, estos son concebidos por la Constitución como unidades autónomas[7], con un ámbito de competencias de carácter exclusivo que, limitándonos a lo que en este trabajo nos interesa, les otorgan potestad para:

"(*omissis*)

2. La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, conforme a esta Constitución y a la ley
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales

(omissis)

9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales.
10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional"[8]

Adicionalmente a ello, en un no totalmente acertado esfuerzo de regulación armonizadora, la Constitución de 1999 estableció las bases y principios que deben regir el proceso de descentralización al:

"1. Calificar a ésta como política nacional que debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales[9];

2. Establecer que las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, todo ello orientado por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad[10];

---

7 Artículo 159 de la Constitución.
8 Artículo 164 de la Constitución.
9 Artículo 158 de la Constitución.
10 Artículo 165 de la Constitución.

3. *Prescribir* que las materias de la competencia nacional pueden ser atribuidas a los Estados y a los Municipios, por decisión de la Asamblea Nacional[11] y que los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público[12]; y, en fin,

4. Estatuir que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y lo Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo, entre otras acciones en particular, la participación de las comunidades y ciudadanos en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción, así como la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control"[13].

Tales bases y principios para regir el proceso de descentralización, contemplan, además, la creación de un Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, del cual dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo; para todo lo cual dicho Consejo discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos[14].

Como una manera de significar la importancia que el Constituyente de 1999 le dio a la creación de este Consejo Federal de Gobierno, en cuanto herramienta para la construcción de un Estado Federal cooperativo y

---

11 Artículo 157 de la Constitución.

12 Artículo 165 de la Constitución.

13 Artículo 184, numerales 1, 2 y 6, de la Constitución.

14 Artículo 185 de la Constitución.

descentralizado, sea suficiente transcribir aquí el pasaje de la Exposición de Motivos de la Constitución, en el que se expresa lo siguiente:

> "Como órgano constitucional de carácter interterritorial se crea el Consejo Federal de Gobierno, reflejo en el plano de la organización del Estado de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad, sancionados en el Título I de la Constitución relativo a los Principios Fundamentales. Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes politicoterritoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal"

Ahora bien, todo ese orden constitucional antes descrito está siendo actualmente marginado y violentado como consecuencia de las acciones e iniciativas del gobierno nacional, respaldadas absolutamente por el Poder Legislativo Nacional y por el Poder Judicial, entre las cuales destacan, siempre limitándonos a las que en este momento nos interesan, las siguientes:

1. *El régimen y organización de los consejos comunales.*

En primer lugar, debemos aludir a la incursión del denominado Poder Popular, el cual pretende expresarse en la organización y régimen sobre los consejos comunales, establecidos originalmente en la Ley de los Consejos Comunales[15]. Dicha ley se encuentra actualmente en trance de modificación por la Asamblea Nacional.

En efecto, con la institucionalización de estos consejos se pretende crear una estructura paralela a la de los Estados y Municipios prevista en la Constitución, que desconoce flagrantemente los mandatos de ésta en los aspectos que seguidamente se señalan:

> "1. La organización de los municipios y demás entidades locales es competencia exclusiva de los Estados (artículo 164.2), por tanto no es constitucionalmente admisible que, sin la participación de los Estados, se establezcan y organicen consejos comunales que en definitiva terminan siendo entidades locales con competencias y recursos para la ejecución de obras y servicios esenciales para las comunidades.
>
> 2. Es un mandato constitucional que la ley nacional debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios transfie-

---

15 *Gaceta Oficial* N° 5.806 *Extraordinario* del 10 de abril de 2006

ran servicios a las comunidades y grupos organizados, promoviendo la participación y la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel local, por lo tanto, siendo así que los Estados y los Municipios son los competentes para esas transferencias y esas promociones, no es constitucionalmente admisible que sin la participación de los Estados y Municipios se establezcan, organicen y promuevan los consejos comunales, que son modalidades de participación de la comunidades y nuevos sujetos de la descentralización.

3. Dado que es un mandato constitucional imperativo que el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, no es constitucionalmente admisible que sin la participación de ese Consejo se establezcan, organicen y promuevan los consejos comunales.

4. Asimismo, puesto que el Fondo de Compensación Interterritorial debe ser la fuente para el financiamiento de las inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, el cual, a su vez debe ser manejado por el Consejo Federal de Gobierno que deberá discutir y aprobar anualmente los recursos que se destinarán al mencionado Fondo y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos, no es constitucionalmente admisible que se asignen recursos a los consejos comunales, en detrimento de los que corresponden a Estados y Municipios, sin tener en cuenta lo que al respecto señala la Constitución y que antes hemos referido".

En suma, el régimen y organización de los consejos comunales está montado sobre una gran violación a la Constitución, desde luego que ésta supone que todo el proceso de descentralización, que debe ser una política para acercar el poder a la población y lograr así un mejor ejercicio de la democracia y un más eficaz y eficiente cumplimiento de los cometidos estatales, cuando se realice hacia los ciudadanos y las comunidades se realice desde los Estados, los Municipios y las demás entidades locales y no desde instancias que dependen directamente del Poder Nacional, como es el caso de los Consejos Comunales.

La dependencia directa de los Consejos Comunales, del Poder Nacional, se desprende claramente de lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley que los regula, en los cuales se prevé la existencia de un Fondo Nacional de los Consejos Comunales, dependiente del Ministerio de Finanzas, y de la Comisión Presidencial de Poder Popular que tiene a su cargo la orientación, coordinación y evaluación de dichos consejos, así como la tramitación de los recursos técnicos, financieros y no financieros que les sean necesarios.

Es una simple falacia afirmar que los consejos comunales son una forma de descentralización adecuada a los preceptos de la Constitución y que dicha forma es la que mas acerca el pueblo al poder, como se ha pretendido afirmar por algunos. Las formas constitucionales de ejecutar la descentralización hacia los ciudadanos y las comunidades, es decir, de transferirles servicios para que los gestionen, suponen que esto se realice desde los Estados y los Municipios y no desde el Poder Nacional. Además, orientar, coordinar y evaluar a los consejos comunales desde el Poder Nacional, así como tramitar desde allí sus recursos técnicos, financieros y no financieros, es por el contrario alejar al máximo al ciudadano de las instancias de poder.

2. *La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*[16].

Con esta pretendida reforma a una ley preconstitucional, cuyo objeto de regulación, por cierto, había pasado a ser materia de la reserva constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se ha llevado a cabo una re-centralización, en el Poder Nacional, de competencias que estaban siendo ejercidas por los Estados a título de competencias exclusivas otorgadas constitucionalmente. En efecto, apenas aprobada la referida reforma legal, fueron simultáneamente modificadas la Ley de Aeronáutica Civil y la Ley General de Puertos[17], todo lo cual permitió el dictado de diversos Acuerdos de la Asamblea Nacional en cuya virtud fueron autorizadas la reversión al Poder Ejecutivo Nacional de todos los bienes que conforman:

"• la infraestructura portuaria de los Puertos Públicos del Estado Nueva Esparta, del Estado Carabobo y del Estado Zulia[18]

• la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de uso público del Estado Táchira, del Estado Miranda y del Estado Zulia[19]

• la infraestructura vial de los Estados Amazonas, Anzoátegui, Aragua, Apure, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guarico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo y Yaracuy, bienes estos destinados a la conservación, adminis-

---

16 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.140 de Fecha 17 de Marzo de 2009.

17 Ambas modificaciones promulgadas y publicadas en la misma *Gaceta Oficial* mencionada en la cita anterior.

18 *GORBV* N° 39.143 del 20 de marzo de 2009

19 *GORBV* N° 39.145 del 24 de marzo de 2009

tración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentren operativas en estos estados.[20]

la infraestructura vial de los Estados Delta Amacuro, Vargas y Zulia y Distrito Capital, bienes estos destinados a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentren operativas en estas entidades federales."[21]

Como puede fácilmente demostrarse, todos esos bienes estaban adscritos a esos Estados en virtud de la constitucionalización del otorgamiento a ellos, en calidad de exclusiva, de la competencia para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, tal cual lo estatuye el artículo 164, numeral 10, de la Constitución.

Si alguna vez esos bienes estuvieron adscritos a esos Estados como consecuencia de la transferencia de servicios o de competencias, efectuada en ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 pertenecían en plena propiedad a los Estados por virtud de la atribución constitucional contenida en el citado artículo 164, numeral 10. Es evidente que la constitucionalización de una competencia que antes ejercían los Estados por una transferencia de orden legal, debe ser entendida como la consolidación y el perfeccionamiento de ese ámbito competencial que implica también al uso y control de los instrumentos con los cuales ejercer esa competencia. Sobretodo, cuando se trata de instrumentos sin los cuales es absolutamente imposible ejercer esa competencia.

Sin duda, al despojar a los Estados de esos bienes, se les ha despojado de la infraestructura necesaria para ejercer la competencia que les fue atribuida como exclusiva y, por tanto, en los hechos, se les ha privado, absolutamente, de dicha competencia

Tal modificación legal y tales acuerdos de la Asamblea Nacional, han significado, ni más ni menos, que una muy clara ablación de las competencias de los Estados en esa materia.

El pretendido fundamento jurídico dado a toda esta estratagema, -dirigida fundamentalmente a quitarle competencias a los gobernadores

---

20 *Gaceta Oficial* N° 39.155 del 07 de abril de 2009.

21 *Gaceta Oficial* N° 39.159 del 16 de abril de 2009.

de Estado de tendencia política diferente a la del gobierno central, pero que perjudica no sólo a éstos sino a todo el sistema federal que quiso adoptar el constituyente de 2009 y, por ende, también a los gobernantes regionales políticamente afectos al Presidente de la República-, se encuentra en el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Nº 565 del 15 de abril de 2008[22], con voto salvado del Magistrado Pedro Rondón Hass. En este fallo se argumentó, básicamente, que al establecer el artículo 164, numeral 10, de la Constitución que la competencia estadal para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, debe hacerse en coordinación con el Ejecutivo Nacional, puede éste en ejercicio de tal potestad de coordinación asumir directamente tal competencia, "en aras de mantener a buen resguardo los derechos de los usuarios a la prestación de un servicio público en condiciones de calidad, ya que, en virtud del carácter obligatorio en la prestación de éste, no puede el Estado permitir el cese funcional en la prestación del mismo". Con fundamento en ello, además, dicho fallo exhortó a la Asamblea Nacional para que, "en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión, en orden a establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias".

Es de destacar que el mencionado fallo, al explicar la particular manera en que la mayoría sentenciadora entendía el concepto de "coordinación", hizo uso de consideraciones doctrinales atribuidas al Profesor español Juan Alfonso Santamaría Pastor, pero omitiendo absolutamente aquellas en que este reputado autor señala lo siguiente:

> "La coordinación, en segundo término, no supone la ablación de las competencias del ente coordinado, el cual las mantiene intactas; coordinación no equivale a jerarquía, lo que supone que el ente superior no puede sustituir sin más la voluntad del inferior, asumiendo su capacidad de decisión: y, asimismo, que el ejercicio de las potestades de coordinación debe respetar, en todo caso, un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a ellas" [23].

---

22 Consultable en Internet: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm

23 *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 3º Edición, Madrid, 2000, pp. 133 y 134.

Fue, pues, con fundamento en la citada exhortación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como la Asamblea Nacional procedió a modificar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y a producir los Acuerdos autorizatorios de la reversión al Poder Ejecutivo Nacional de todos los bienes que conforman la infraestructura que haría posible a los Estados el ejercicio de la competencias de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Es obvio, por tanto, que estamos en presencia de una inconstitucional ablación de competencias estadales y una manifiesta monopolización del poder por el centro, que obstaculiza e impide hacer real y concreto el Estado Federal cooperativo y descentralizado prefigurado en nuestra Constitución.

3. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*[24].

Pero también configura un grave atentado a la idea de construir, en nuestro país, un Estado Federal cooperativo y descentralizado, la acción gubernamental representada en este Decreto Ley, en cuyo artículo 70, se crea la figura de las Autoridades Regionales con competencia en "planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándole los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones".

Es de significar que, de conformidad con los artículos 44 y 45 de dicho Decreto Ley, se considera a las citadas Autoridades Regionales como formando parte de los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, a quienes, por tanto, corresponde, entre otras funciones, "la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados".

No se requiere mucha perspicacia -y ni siquiera suspicacia-, para inferir que Autoridades Regionales con tamañas funciones constituirán una estructura superpuesta a los Estados, en forma alguna prevista en la

---

24 *Gaceta Oficial* N° 5.890 del 31 de julio de 2008.

Constitución y, en la medida en que serán simples agentes del Poder Central, direccionadas a reforzar a ese poder central en desmedro del que debería corresponder a las entidades federales.

Es cierto que nada debería impedir que el Poder Central designe órganos desconcentrados a nivel de las regiones y localidades para estar allí presente también. Sin embargo, tales órganos no deberían tener competencias para la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas", concernientes a esas regiones y localidades, pues, tal como lo dijimos antes, el desideratum constitucional es que sean los órganos de los Estados y los Municipios la plataforma básica de la descentralización, de suerte que, efectivamente, "comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurran", tal como lo explica la Exposición de Motivos de la Constitución, en el pasaje citado al inicio de este trabajo.

Como una muestra incontestable del talante centralizador de este Decreto Ley, que nos obliga a relacionarlo entre las acciones gubernamentales más importantes que operan, actualmente, en contra del Estado Federal y de la descentralización en nuestro país, está el hecho de que el mismo es la manifestación normativa más contraria a las autonomías que se haya producido en los últimos años en Venezuela. Bastaría para demostrar lo dicho, simplemente, destacar que de su texto fue proscrita, totalmente, la palabra "autónomo", a tal punto que se modificó el nombre de los entes del Estado tradicionalmente denominados "institutos autónomos" para llamarlos en lo adelante "institutos públicos"[25]. Otro tanto ocurre con los usualmente llamados "servicios autónomos sin personalidad jurídica", en lo adelante denominados "servicios desconcentrados sin personalidad jurídica".

Es obvio que Autoridades Regionales en funciones, con una concepción prejuiciada de la autonomía como la que se desprende de este Decreto Ley, que por fuerza de cosas es la concepción del Poder Central emisor del Decreto, asumirían, sin duda, con igual prejuicio la autonomía de los Estados y de los Municipios y actuarían con desprecio de las competencias de estos.

---

25 Ver artículos 96 y siguientes del Decreto Ley.

4 *La unilateral disposición de los recursos financieros de los Estados y Municipios por parte del Poder Nacional.*

Ha sido una constante de las acciones de desmantelamiento del federalismo y la descentralización, la unilateral disposición de las principales fuentes financieras previstas constitucionalmente para los Estados y Municipios, por parte del Poder Nacional. Es obvio que las principales fuentes de recursos de los entes subnacionales en nuestro país están constituidas, salvo algunas excepciones municipales, por las transferencias, subvenciones y asignaciones especiales a los Estados, de las cuales participan también los Municipios.

La primera de esas aportaciones es el Situado Constitucional, concebido en los numerales 4 y 5 del artículo 167, como una partida no menor del quince por ciento (15%) ni mayor del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional[26], la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital, en un treinta por ciento (30%) por partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población.

Adicionalmente, los Estados y los Municipios deberían contar con los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 185 constitucional y al cual nos referimos anteriormente. Este Fondo, aún no creado, tiene propósitos coincidentes con los del Fondo Intergubernamental Para la Descentralización, cuyo objeto es, precisamente, promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los Estados y Municipios, y el cual se integra, principalmente, con recursos provenientes de una partida del presupuesto nacional, cuyo monto es aprobado por la Asamblea Nacional en un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) del ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Valor Agregado[27].

Igualmente, podrían contar los Estados con las asignaciones a que alude la Constitución en el artículo 167.6 y en el 156.16, el cual expresamente prevé que la ley nacional establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se

---

26 Según la Ley de Presupuesto 2009, dicha cifra se encuentra actualmente estimada en Bs. 31.029.000.494,00 representativa del 20% de los ingresos ordinarios calculados en Bs. 155.145.032.468,00.

27 La vigente ley sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) es del 22 de marzo de 2006, *Gaceta Oficial* N° 5.805, Extraordinario, de esa misma fecha. Según la Ley de Presupuesto 2009, esta cifra se encuentra actualmente estimada en Bs. 5.237.765.934,00, representativa del 15% del ingreso real estimado por IVA, calculado en Bs. 34.918.439560.

encuentren situadas minas, hidrocarburos, bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones en beneficio de otros Estados[28].

Finalmente, debe también incluirse entre las transferencias para los Estados, las que puedan provenir del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) previsto en el artículo 321 de la Constitución, destinado a garantizar la estabilidad del gasto público, en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Es necesario aclarar que desde años anteriores a la vigencia de la Constitución actual, ya había sido creado el Fondo de Inversión Para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), con el fin de procurar que las fluctuaciones no de todos los ingresos ordinarios sino sólo del ingreso petrolero no afectaren el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país[29].

Ahora bien, ha sido una constante que el Poder Nacional disponga unilateralmente de todas esas fuentes de recursos. En algunos casos, mediante la modificación de las leyes respectivas, para disminuir sensiblemente las asignaciones que corresponden a los Estados y Municipios, como ha sucedido con las últimas modificaciones de las leyes del Fondo Intergubernamental Para la Descentralización (FIDES) y de las Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), en las cuales para asignar recursos a los Consejos Comunales se ha disminuido la participación de Estados y Municipios en los ingresos provenien-

---

28 La vigente Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) es de 13 de octubre de 2006, *Gaceta Oficial* N° 5.824 Extraordinario. Allí se define como Asignación Económica Especial Derivada de las Minas e Hidrocarburos la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de veinticinco por ciento (25%) del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas, una vez deducido de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, a repartirse entre los Estados, en un setenta por ciento (70%) para aquellos en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos y en un treinta por ciento (30%) entre los Estados en cuyos territorios no se encuentre dichos bienes (artículos 2 y 6 de esa Ley).

29 El Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) fue creado por ley del 27 de noviembre de 2003 (*Gaceta Oficial* N° 37.827 del 27 de noviembre de 2003), posteriormente, modificada sucesivamente para no causar ingresos al Fondo "a los fines de proveer a la aplicación de la reglas y desarrollos institucionales contemplados en este Decreto"; la última de ellas por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea el Fondo Para la Estabilización Macroeconómica, *Gaceta Oficial* N° 38.846 del 09 de enero de 2008.

tes de tales asignaciones[30]. En otros casos, mediante la desactivación de instituciones previstas constitucionalmente para proveerles de ingresos, cuando ello fuere necesario. Tal es el caso del Fondo Para la Estabilización Macroeconómica (FEM), desactivado inmediatamente después de su creación con la excusa incumplida "de proveer a la aplicación de las reglas y desarrollos institucionales contemplados" en el Decreto que lo creó, cerrándose así una eventual fuente de recursos para Estados y Municipios. Pero, el Poder Nacional no sólo ha desactivado instituciones que pueden proporcionar recursos financieros a los Estados y Municipios, como el caso anteriormente señalado, sino que por su inacción también ha afectado financieramente a dichas entidades. No puede haber duda de que si se hubiese creado el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 185 de la Constitución, habría allí una fuente de recursos importantes para las regiones.

En todos estos casos, a los cuales obviamente se une la contumaz negativa del Poder Nacional para aprobar la Ley de Hacienda Pública Estadal, importante instrumento para fortalecer las finanzas de los entes subnacionales, estamos en presencia de actitudes unilaterales del Poder Nacional en las cuales para nada se ha pensado en las instituciones previstas en la Constitución y que deberían ser la sede para una distribución concertada, justa y equilibrada de recursos.

Piénsese que de existir el Consejo Federal de Gobierno, un cuadro de cosas como el expuesto no habría podido presentarse o, de haberse presentado, hubiere habido la posibilidad de tomar decisiones consensuadas entre los distintos elemento de la federación venezolana.

Al contrario, lo que ha primado ha sido la actitud arrogante y prepotente del Poder Central, contraria desde todo punto de vista a las normas y valores que en nuestra Constitución prefiguran y proyectan el Estado Federal cooperativo y descentralizado y que los venezolanos deseamos para nuestro país. Una verdadera subversión frente al orden constitucional vigente, en la búsqueda de un centralismo cuyo objetivo final no es más que el Poder, el Absolutismo, la Dominación y el Control.

---

30 En el caso del FIDES, la participación de los Estados y Municipios en el ingreso real estimado por IVA, disminuyó en un treinta por ciento (30%) que es la cantidad que ahora se asigna a los consejos comunales. Y en el caso de la LAEE, disminuyó en el mismo porcentaje y por el mismo concepto la participación de los Estados y Municipios en los ingresos fiscales recaudados por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas.

Y sin duda, la manifestación subversiva del Poder Central contra el federalismo y la descentralización más grosera y evidente de los últimos tiempos es la sanción y promulgación de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC).

II. LA LESORDC, COMO ELEMENTO SINGULAR DENTRO DEL PROCESO DE DESMANTELAMIENTO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

Ninguna duda cabe que entre las agresiones al proyecto de construir un Estado Federal cooperativo y descentralizado contemplado en nuestra Constitución, la promulgación de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y la serie de actos ejecutivos y legislativos que le siguieron configuran la más grande y aberrante de esas agresiones.

Inmediatamente después de promulgada la ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.156 del lunes 13 de abril de 2009, en la cual se instituye, finalmente, como entidad federal, al Distrito Capital, en poco más de veinte días fue designada la Jefe de Gobierno de esa entidad[31], sancionada y promulgada la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital[32], y sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto del Distrito Capital Para el Ejercicio Fiscal 2009[33]

Si antes hicimos referencia a ataques al régimen de los Estados que significaban en unos casos, verdaderas ablaciones de sus competencias y en otros, disposición unilateral de los recursos financieros de Estados y Municipios, todo ello logrado mediante estratagemas consistentes, básicamente, en modificaciones legales que sin embargo no atentaban contra la existencia misma de las instituciones afectadas y de sus autoridades, en el caso de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC), todo aparece directamente dirigido a aniquilar a la autoridad y al régimen previsto conforme a las normas de la Constitución para asegurar y desarrollar la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República y a regresar a la vieja y superada fórmula del antiguo Distrito Federal absolutamente dependiente del Poder Central.

---

31 *Gaceta Oficial* N° 39.157 de 14 de abril de 2009.

32 *Gaceta Oficial* N° 39.170 de 04 de mayo de 2009.

33 *Gaceta Oficial* N° 39.172 de 06 de mayo de 2009.

Limitándonos, como lo hemos hecho antes, a los aspectos más interesantes a los fines de este trabajo, concretaremos nuestras consideraciones al carácter groseramente inconstitucional de esta ley, a su inviabilidad como solución para un arreglo institucional adecuado para la ciudad de Caracas y a su manifiesta vulneración de normas y principios generales tanto del sistema de la administración financiera del sector público como del régimen organizativo de la administración pública, en nuestro país.

1 *La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y el ordenamiento constitucional.*

Sin dejar de reconocer que el Distrito Capital es una entidad federal claramente contemplada en la Constitución como parte integrante de la organización político territorial de la República[34]; y sin tampoco desconocer que la Asamblea Nacional es competente para legislar sobre la organización y régimen del Distrito Capital[35]; afirmamos, sin embargo, que la recién dictada ley sobre el Distrito Capital, es francamente violatoria de la Constitución por las razones que expondremos a continuación.

En primer lugar, porque su regulación es absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas, como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución. En efecto, se trata de una ley que altera, marcadamente, la lógica que se deriva de la regulación constitucional, según la cual la ciudad de Caracas exige un gobierno que para asegurar su unidad político territorial integre a dos niveles los municipios del Distrito Capital y los correspondientes al Estado Miranda, preservando la integridad territorial de este Estado[36], lo cual hasta ahora ha sido desarrollado por la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas dictada por la Asamblea Nacional Constituyente en 28 de enero de 2000[37]. Mucho se ha especulado sobre la racionalidad de esta última ley citada, debido no sólo a las vacilaciones en que incurrieron los constituyentes cuando sancionaron las disposiciones que se refieren a esta materia[38], sino, también, al

34 Artículo 16 de la Constitución.

35 Artículo 187.1, en concordancia con el 156.10, ambos de la Constitución.

36 Artículo 18, segundo aparte, y Disposición Transitoria Primera, ambos de la Constitución.

37 *Gaceta Oficial* Nº 36.906 del 08 de marzo de 2000.

38 En un trabajo anterior pudimos referirnos más concretamente a estas vacilaciones. Ver "El Federalismo en la Constitución de 1999. Proceso Constituyente y Desarrollos Legislativos" en *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Tomo I, UCV-UCAB, Caracas, 2007, pp. 616 a 618.

error evidente en que incurrieron cuando, en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, denominaron "ley especial sobre el régimen del Distrito Capital" a la ley aludida en el segundo aparte del artículo 18, que obviamente tiene y debe siempre tener, un alcance que trasciende al Distrito Capital[39], pues, como dijimos, debe integrar en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda, "para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad", según sus propias palabras. Sin embargo, una interpretación lógica de las disposiciones constitucionales sobre la materia obliga a asumir que el régimen dispuesto por ellas para la ciudad de Caracas debe entenderse, tal como lo tiene asumido el legislador de Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y como lo ha demostrado contundentemente el Profesor Manuel Rachadell[40], como un régimen asimétrico en el que las autoridades del gobierno municipal de mayor nivel y las autoridades del Distrito Capital deben confluir en las mismas personas (alcalde metropolitano y cabildo metropolitano) y ostentar una doble condición, porque en el ámbito territorial del Distrito Capital ejercerían, adicionalmente las competencias que corresponden a esta entidad federal. Obviamente, la organización y régimen previstos para el Distrito Capital en la recién dictada ley sobre esta entidad federal, en la medida en que crean una nueva autoridad para la ciudad de Caracas, denominada Jefe o Jefa de Gobierno[41] del Distrito Capital, con competencias y recursos que hasta ahora han correspondido al Alcalde Metropolitano, altera por completo la lógica que se deriva de la regulación constitucional sobre la materia.

Pero, además, la LESORDC, es una normativa que, contrariamente a lo que debe ser una ley de esa especie, rompe con la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, en tanto y en cuanto concibe a ésta como reducida al territorio que correspondía al extinto Distrito Federal y que ahora comprende el territorio del Municipio Libertador. Es decir, en lugar de asegurar esa unidad, la fragmenta. Esto lo reconoce expresamente la Ley cuando en su artículo 3 establece que el régimen especial del Distrito

---

39 Es de destacar que los problemas derivados de esas vacilaciones y ese error no fueron solventados por la extremadamente confusa sentencia N° 1563 del 13 de diciembre de 2000, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Suprema de Justicia, con ocasión del recurso de interpretación interpuesto por el entonces Alcalde Metropolitano de Caracas, Alfredo Peña.

40 Ver Manuel Rachadell, "¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano", en Estudios en *Homenaje al Profesor Allan Randolph Brewer Carías.* U.C.V., Editorial Civitas, Madrid, 2003, pp. 3271 a 3312.

41 Artículos 2, 7, 8, 9 y 10 de la LESORDC.

Capital se crea para "profundizar el desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas" (expresión esta, por cierto, utilizada por el constituyente para referirse al cometido de la ley especial sobre el área metropolitana y no a la del Distrito Capital) y luego, al definir en el artículo 4 los límites del Distrito Capital, los circunscribe al Municipio Libertador. Esto es, erradamente entiende que la ciudad de Caracas se limita al Municipio Libertador. Y, por si fuera poco, configura otro reconocimiento de esta manera de entender qué es la ciudad de Caracas, el hecho de que se reserve el subsidio de Capitalidad al sólo Distrito Capital, como si el resto de la ciudad de Caracas no fuere también capital de la República[42]. Por todo ello, repetimos, la LESORDC se configura, a no dudar, como una ley absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución.

Pero, además, no sería correcto relacionar estas violaciones en que se incurrió en el dictado de la LESORDC sin aludir a otra que es francamente violatoria de lo previsto en el artículo 211 de la Constitución. En efecto, de acuerdo a lo establecido en la citada disposición constitucional "La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos"

Ahora bien, será muy difícil creer que en el procedimiento de discusión de la LESORDC se cumplió con esta previsión constitucional. No sólo porque no se conoce de noticias que hubieren referido que dichas consultas se estaban realizando, sino porque en un ámbito territorial cuya población electoral, el 23 de noviembre pasado, es decir hace escasos meses, se manifestó, categóricamente, a favor de mantener al Distrito Metropolitano de Caracas en las condiciones en que estaba, a fin de que fuese regentado por el Alcalde Metropolitano electo entonces, de tendencia política distinta a la de los gobernantes del Poder Central, no es dable pensar que se hubiere podido organizar una consulta ciudadana que se manifestara a favor del aniquilamiento de ese Distrito.

2. *La desnaturalización del carácter de entidad política del Distrito Capital*

Pero, por otra parte, es evidente que la ley que comentamos se configura, también, como una ley groseramente inconstitucional al violentar a la Carta Magna en normas y principios fundamentales que el único que

---

42 Artículo 14. 1 de la LESORDC.

podría modificar sería el constituyente originario. Esta violación es de tal monta que no vacilamos en tratarla separadamente y en señalar que con ella se desnaturaliza al Distrito Capital como entidad política.

En efecto, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4, 6 y 16 de la Constitución, luce como una osadía intolerable que se pueda desconocer que el Distrito Capital es una de las entidades políticas que conforman la República Bolivariana de Venezuela como Estado Federal. Además, por lo dispuesto en el segundo de los artículos constitucionales antes citados, que por añadidura ostenta el rango de principio constitucional fundamental, el gobierno de las entidades políticas que compones a la República, entre las cuales por ende, se encuentra el Distrito Capital, deberá ser siempre electivo y de mandatos revocables. Electivo, significa que su designación debe provenir de una elección popular con votaciones libres, universales, directas y secretas, en la que los ciudadanos ejerzan el derecho al sufragio garantizado en la Constitución[43]. De mandatos revocables, comporta que se trate de un cargo o magistratura de elección popular, sujeta a un período fijo de duración en la función, de suerte que a la mitad de ese período los electores puedan dejar sin efecto ese mandato, en las condiciones y circunstancias permitidas por la Constitución[44]

Ahora bien, no obstante la claridad de estas disposiciones, sorprende que la mencionada osadía se haya verificado y que la LESORDC haya establecido, desconociendo el carácter de entidad política que tiene el Distrito Capital y desconociendo también que su gobierno debe ser electivo y de mandatos revocables, que "El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela"[45]. Vale decir, se ha instaurado en el Distrito Capital un gobierno que no es electo y, que por tanto no podrá ser revocado por los electores-

Es decir, con esta regulación de la LESORDC se ha desnaturalizado, completamente, la condición de entidad política de la Federación que ostenta el Distrito Capital y se le ha dado el tratamiento de una simple dependencia del poder central. Ello, aunado al hecho de que de esta manera se despoja al electorado del Distrito Capital de la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio previsto en el artículo 63 de la Constitución.

---

43 Artículo 63 de la Constitución.

44 Artículo 72 de la Constitución.

45 Artículo 7 de la LESORDC.

3. *La LESORDC y el sistema de administración financiera del Sector Público*

Tal como lo referimos en párrafos anteriores, inmediatamente después de promulgada la LESORDC en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.156 del lunes 13 de abril de 2009, en poco más de veinte días, fueron sancionadas y promulgadas la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital y la Ley de Presupuesto del Distrito Capital Para el Ejercicio Fiscal 2009. Asimismo el martes 12 de mayo de 2009, se anunció en la Gaceta Oficial ordinaria[46] de ese día, la publicación, en esa misma fecha, de la Gaceta Extraordinaria N° 5.920 contentiva del Decreto de la Distribución General del Presupuesto de Gastos y Aplicaciones Financieras del Distrito Capital para el Ejercicio Fiscal 2009[47]. Aunque se trata de actos distintos, estas leyes y este Decreto, son, sin embargo, consecuencia directa de aquella.[48] Es por ello que nos atrevemos a titular este apartado en la forma en que lo hemos hecho, a pesar de que muchas de las consideraciones que haremos conciernen no a la LESORDC sino a los otros actos citados.

La primera de las consideraciones a formular en punto a esta cuestión tiene, forzosamente, que referirse a la *infundada e ilegítima afirmación* que se desprende de los citados textos, según la cual la administración que el Distrito Metropolitano de Caracas venía ejerciendo sobre bienes y recursos financieros que le habían sido transferidos por la extinta Gobernación de Distrito Federal, era una "administración transitoria, especial y provisional". El artículo 12 y la Disposición Transitoria Primera de la LESORDC, así lo consideran. Y toda la ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano al Distrito Capital está concebida sobre esa idea falaz, al punto de que hasta en el nombre de la Ley, como puede verse, y en la definición de su propio objeto de regulación, está presente dicha idea[49]. Sin embargo,

---

46 *Gaceta Oficial* N° 39.176.

47 A la fecha en que se redactó este trabajo, es decir ocho (8) días después, aún no se había podido consultar en Internet esa Gaceta Extraordinaria.

48 La Disposición Transitoria Primera de la LESORDC estipula lo siguiente: "La Asamblea Nacional aprobará, en un lapso no mayor de treinta días, una Ley Especial que regule todo lo concerniente a la transferencia de los recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas".

49 El artículo 1 de esta ley dispone: "Esta Ley tiene por objeto regular todo lo concerniente a la transferencia de recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que *transitoriamente administra de manera especial y provisio-*

no existe ni en la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, ni en la Ley de Transferencia del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, dictada por la Comisión Legislativa Nacional que fungió de Poder Legislativo de nuestro país durante el año 2000[50], ni en ningún texto legislativo o de jerarquía equivalente, ninguna disposición que establezca o consagre esa supuesta transitoriedad. Es decir, se trata de una afirmación sin fundamento jurídico alguno.

Por otra parte, el carácter compulsivo, destemplado e intempestivo de la dotación de bienes y recursos al Distrito Capital ordenada por la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano al Distrito Capital, es, sin duda, absolutamente contraria al mandato contenido en nuestra Constitución, según el cual la administración financiera pública "estará regida, y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal"[51]. Piénsese al respecto, que por lo que se refiere a las exigencias de transparencia y de responsabilidad esa compulsiva dotación de bienes y recursos al Distrito Capital, comporta graves violaciones.

En efecto, en relación a estos aspectos, baste señalar que el impacto que la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, ha tenido sobre el presupuesto de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, comporta un tipo de modificación del mismo que no se aviene con las reglas sobre modificaciones presupuestarias establecidas en el Derecho Presupuestario venezolano, esto es, aquellas relativas a créditos adicionales, rectificaciones, traspasos, insubsistencias o anulaciones de créditos, así como los ajustes por reducción de los ingresos. En efecto, el artículo 3 de esta ley transfiere al Distrito Capital desde el presupuesto del Distrito Metropolitano de Caracas, -es decir le cercena o quita a este último-, los recursos financieros por concepto de subsidio de capitalidad; el Situado Constitucional; una cuota parte de los recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES); y, una cuota parte de los recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). Ahora bien, comoquiera que dicho cercenamiento ocurre respecto de recursos efectivamente presupuestados -y en

---

nal el Distrito Metropolitano de Caracas, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital." (Itálicas nuestras)

50 Ver *Gaceta Oficial* N° 37.006 del 03 de agosto de 2000.

51 Artículo 312 de la Constitución.

algunos casos hasta desembolsados- conforme a las regulaciones del sistema presupuestario venezolano contemplado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público que en cuanto ley orgánica es el marco normativo[52] de toda regulación presupuestaria, es evidente que con dicho cercenamiento se ha producido una modificación del presupuesto de la Alcaldía Metropolitana no prevista en ese sistema y respecto de la cual ni siquiera es legítimo invocar el carácter legal del acto que la produce, pues éste está obligado a someterse a las previsiones de la regulación que le sirve de marco normativo y no puede contrariarlas o apartarse de ellas. Lo usual, en casos como el que nos ocupa y precisamente para no incurrir en ilegalidades como la que estamos refiriendo, es que cambios de ese tipo, se realicen en los presupuestos siguientes a aquel en el cual se decidieron. Pero no sólo por esa razón, como veremos seguidamente.

En efecto, modificar presupuestos en curso de ejercicio, intempestivamente y por mecanismos distintos a los previstos en el sistema presupuestario, incidiría, además, negativamente, en las reglas de disciplina fiscal dirigidas a asegurar los principios de transparencia y responsabilidad, en particular las relativas al cierre o liquidación y a la evaluación de los presupuestos[53].

Por virtud del principio de la anualidad, las cuentas de los presupuestos públicos (ingresos, gastos y operaciones financieras) se cierran al término de cada año calendario. Para ello está prevista toda una regulación acerca del tratamiento a darle, en ese momento, a los créditos causados y no pagados, a aquellos comprometidos y no causados, así como a las disponibilidades financieras no utilizadas. Se supone que, en obsequio al principio de la unidad del presupuesto, este cierre es con respecto a todo el presupuesto y no a alguna de sus cuentas. De tal manera que, quitarle créditos presupuestarios y disponibilidades financieras a un ente, en pleno ejercicio económico, por mecanismos no previstos en el sistema presupuestario público, como ocurre en el caso a que se refiere el artículo 3 de la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, obligará a ese ente a liquidar parcialmente el presupuesto en

---

52 El artículo 203 de la Constitución señala que son leyes orgánicas, entre otras, las que sirvan de marco normativo a otras leyes. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, múltiples veces reformada, aparece ahora publicada en la *Gaceta Oficial* N° 39.164 del 23 de abril de 2009.

53 Las regulaciones fundamentales sobre estas materias se hallan contempladas en las Secciones Sexta y Séptima del Título II de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

el momento del cercenamiento y a replicar ese cierre en la oportunidad de la liquidación total. Esto es, definir el tratamiento a dar a los créditos causados y no pagados, a aquellos comprometidos y no causados, así como a las disponibilidades financieras no utilizadas, antes del término del año calendario, y luego definir lo propio al final del ejercicio. Es decir, un doble cierre del presupuesto en desmedro de la simplicidad que requiere el principio de la transparencia.

Pero, además, modificar presupuestos en curso de ejercicio, intempestivamente y por mecanismos distintos a los previstos en el sistema presupuestario, tal cual lo hace la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, violenta igualmente las normas de disciplina fiscal relativas a la evaluación de los presupuestos. En efecto, evaluar la ejecución de los créditos presupuestarios cercenados, en particular la ejecución física de dichos créditos, actividad esta que se concreta en el juzgamiento del nivel de cumplimiento de las metas y objetivos asociadas a esos créditos, será, sin lugar a dudas una tarea imposible. Y sin posibilidad de evaluar no hay tampoco posibilidad de exigir responsabilidades.

4. *La LESORDC y los principios, lineamientos y bases que rigen la Administración Pública*

Los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública se hallan descritos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública[54], ley que por su carácter orgánico debe ser considerada marco normativo de otras leyes y normas que se dicten en la materia. De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 2 de esa Ley, sus regulaciones deben ser tenidas en cuenta por todos los órganos del Poder Publico, pues incluso en aquellos en que no son aplicables imperativamente, "podrán aplicarse supletoriamente". Uno de los principios contenidos en esa ley es el denominado "principio de responsabilidad fiscal", según el cual "no podrán crearse nuevos órganos o entes en la Administración pública que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, los Estados, los distritos metropolitanos o de los municipios, sin que se creen o prevean fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a las necesarias para permitir su funcionamiento"[55]. Como

54 *Gaceta Oficial* N° 5890 Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

55 Ver artículo 17 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

puede fácilmente observarse se trata de un principio que tiene como razón de ser el respeto a la regla de disciplina fiscal que exige equilibrio entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios y que se halla expresada, a su más alto nivel en el artículo 312 de la Constitución.

Ahora bien, La LESORDC, como vimos antes, contempla la creación de un Jefe o Jefa de Gobierno que, indudablemente, es un nuevo órgano de la Administración Pública, respecto de cuya creación no existe noticia de que se hayan previsto las fuentes de ingresos ordinarios necesarias para permitir su funcionamiento. Podría eventualmente alegarse en contrario, que tales fuentes de ingresos ordinarios son aquellas cercenadas al Distrito Metropolitano y a las que, como aludimos anteriormente, se refiere el artículo 3 de la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano al Distrito Capital. Sin embargo, estimamos que tal argumentación no es valedera por cuanto los recursos existentes en el Distrito Metropolitano destinados a permitir el funcionamiento de la Jefatura de este Distrito, vale decir el Alcalde Metropolitano, deberán continuar permitiendo ese funcionamiento; de tal forma que los necesarios para permitir el funcionamiento de la Jefatura del Distrito Capital deberán ser recursos nuevos o duplicados con respecto a aquellos.

De manera, pues, que es incontestable que la creación de un Jefe o Jefa de Gobierno en el Distrito Capital es la creación de un nuevo órgano de la Administración Pública, respecto del cual no existe noticia de que se hayan previsto las fuentes de ingresos ordinarios necesarias para permitir su funcionamiento, ello en franca violación del principio de responsabilidad fiscal contemplado en el artículo 17 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

III. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA RESISTENCIA LEGÍTIMA AL PROCESO DE DESMANTELAMIENTO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

Lo que hemos denominado proceso de desmantelamiento del federalismo y la descentralización y que hemos tratado de describir anteriormente, es quizá la pieza más importante empleada por la clase política gobernante en su propósito de establecer y consolidar en el país un régimen abiertamente personalista[56]. Explicarlo y divulgar esa explicación es

---

56 Asumimos este concepto en los términos en que lo definió la profesora Graciela Soriano de García Pelayo, vale decir, como "ejercicio personal del poder,... como expresión de la pura voluntad de dominio únicamente sujeta a su propio arbitrio, correlativo a la debilidad institucional..." *Cfr.* "El persona-

una de las formas de luchar activamente contra ese propósito. Sobre todo, en todo cuanto significa posibilidad de desnudar las falacias con las cuales se suele presentar.

¿Cómo se puede estar en desacuerdo con la idea de darle más poder al pueblo?

Parece obvia la respuesta. Sin embargo, quienes propugnan la recentralización en nuestro país se aprovechan, paradójica y cínicamente, de esa obviedad para plantear todo lo contrario.

La denominada "explosión del poder comunal", idea seductora en cuanto dirigida, supuestamente, a acercar el poder al pueblo, es en realidad una fórmula que conduce a la centralización absoluta. Así lo demostró Martin Kriele cuando señaló que la idea de crear la democracia de consejos, tomada de los regímenes marxistas-leninistas tropezará, sin duda, con el hecho histórico revelador de que la pretensión de establecer de manera permanente una democracia de ese tipo ha fracasado siempre debido a que la dispersión que implica sólo es reconducible a la unidad por medio del partido o del líder único, lo que significa que los consejos no serán más responsables ante el pueblo sino ante el partido o el líder; y a que al vincular a los consejos a un propósito ulterior, la construcción del socialismo o la rebelión contra el capitalismo, se hacen excluyentes y, además, manejables[57].

De manera, pues, que explicar el proceso de desmantelamiento del federalismo y la descentralización actualmente en acción en nuestro país, así como divulgar esa explicación, es, sin duda, una forma de resistencia legítima frente a la pretensión de someter a los venezolanos a un régimen personalista y autocrático.

Caracas, mayo 2009

---

lismo político en Hispanoamérica del Siglo XIX. Criterios y proposiciones metodológicas para su estudio", Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas 1996, p. 9.

57 Ver del citado autor, *Introducción a la Teoría del Estado*, Editorial Depalma, Bueno Aires, 1980, pp. 346 a 363.

DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS Vs. DISTRITO CAPITAL

Por Juan Cristóbal Carmona Borjas[1]

Profesor de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello

1 Los criterios emitidos por el autor son estrictamente personales y en ningún momento pueden reputarse como posición del Escritorio Jurídico del cual es Socio.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), al consagrar en su artículo 16 la división político territorial de la República, incluye con carácter de *entidad* político territorial al Distrito Capital (DC), a la par que en su artículo 18, contempla la creación de una *unidad* político territorial en la ciudad de Caracas, el hoy llamado Distrito Metropolitano de Caracas (DMC), que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del DC y los correspondientes del Estado Miranda, con miras a alcanzar el desarrollo armónico y pleno de la ciudad. He aquí la *primera conclusión* a la que puede arribarse respecto de este tema, la diferente naturaleza del DC, como entidad político territorial, y del DMC, como unidad político territorial.

De acuerdo con la Sentencia N° 1563 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 13 de diciembre de 2000:

> "**1.** El Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas, se refiere a una fórmula de administración a nivel municipal, y no puede confundírsele con un territorio federal autónomo, ya que el Constituyentista no sólo no lo expresó así, sino que obró conforme al artículo 18 constitucional, que tomó en cuenta al Distrito Capital, como parte de la organización política del territorio nacional, diferenciado de otras entidades político-territoriales, como los Estados. Por lo que la existencia del Distrito Capital no ha quedado eliminada, por la creación del Distrito Metropolitano, y es más, el artículo 156 de la Constitución contempla que la Asamblea Nacional legisle sobre el Distrito Capital, como entidad autónoma. El Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas, se encuentra conformado por entidades municipales del Estado Miranda y por el Distrito Capital, sin que expresamente tal fusión separe a los municipios del Estado Miranda de esa Entidad Federal, y que además mantiene dentro de sí como ente autónomo al Distrito Capital, lo que a juicio de esta Sala significa que no ha nacido ninguna nueva entidad político territorial que deje sin efecto las previstas en el artículo 16 de la Constitución.
>
> **2.** La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, refiere claramente que se trata de una integración a nivel municipal, entre el Distrito Capital y los Municipios del Estado Miranda que la ley señala en su

artículo 2, por lo que no puede pretenderse que ha surgido dentro de la división político-territorial presente en el artículo 16 de la vigente Constitución, un nuevo componente de la organización político-territorial de la República, distinta a la formada por los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales.

En consecuencia de lo expuesto, la Sala considera que el Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas, es un sistema especial semejante a la de los Distritos Metropolitanos contemplados en la Constitución, y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal, cuyo objeto es fusionar varios municipios y entes territoriales (Distrito Capital) para un nuevo desarrollo de gobierno municipal."

Tanto en la CRBV como en la precitada sentencia se pone en evidencia que la unidad político territorial que debía crearse tendría por fin integrar un sistema de gobierno municipal a dos niveles, dirigido al desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas. Es así como el DMC por su naturaleza y misión, ejerce fundamentalmente funciones de coordinación, armonización e integración sobre los municipios que integran el DC y el resto de las entidades del Estado Miranda que la conforman, no siendo posible sostener que el DC y su Jefa o Jefe, están por encima de las funciones y autoridades del DMC, siendo ésta nuestra *segunda conclusión.*

El comentado artículo 18 de la CRBV al referirse a la ciudad de Caracas, la reconoce como la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Público Nacional, que al ser organizada mediante ley especial como unidad político territorial, abarcará no sólo al Municipio Libertador, único hoy día que integra al DC, sino también a los municipios del Estado Miranda que dicho instrumento legislativo determine.

En fecha 28 de enero de 2000 fue dictada la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, a través de la cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el precitado artículo 18 y en la Disposición Transitoria Primera de la Carta Magna que, aunque erróneamente aludió al DC, en realidad se refería al DMC, y en virtud de la cual, integran el DMC los municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre del Estado Miranda y Libertador, del hoy día, DC.

He aquí una *tercera conclusión*, que por más obvia que resulte, pareciera necesario afirmar. *Caracas desde el punto de vista constitucional y legal, no es sólo el Municipio Libertador, sino también, Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre*, aunque desde el punto de vista fáctico, pudiera incluso sostenerse que, va más allá, desde La Guaira (Estado Vargas) hasta los Altos Mirandinos (Estado Miranda), criterio este sólo susceptible de adoptarse previa una necesaria reforma constitucional. El DC cuenta como ámbito jurisdic-

cional, únicamente con el territorio que hoy ocupa el Municipio Libertador, de manera que ninguna de sus actuaciones debe traspasar el resto de los territorios que conforman a la ciudad de Caracas y que integran el DMC.

En lo que respecta al *ámbito competencial*, el del DC no debiera coincidir con el del DMC y así pareciera desprenderse, aparentemente, de la comparación del artículo 19 de la LDMC con el artículo 6 de la LDC, aun cuando las primeras decisiones que al respecto comienzan a tomarse muestran lo contrario, suscitando razonable polémica.

Es así como, más allá de lo dispuesto en la LDMC, se hace necesario complementar su contenido con el de la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, publicada en Gaceta Oficial N° 39.170 del 4 de mayo de 2009, en la que se asumen como propias del DC, entre otras materias, las relativas a: bomberos, loterías, parques, zoológicos y otras instalaciones recreativas, transporte colectivo, aseo urbano, prefecturas y jefaturas.

Al respecto, debemos reconocer como *cuarta conclusión* que, si bien la LDMC tal vez se excedió en la concepción de esa unidad, ya que le atribuyó competencias que a primera vista pudieran parecer innecesarias para el cumplimiento de la misión perseguida constitucionalmente con el DMC, no es menos verdad que el artículo 3 de la LDC también pareciera registrar un exceso cuando señala que "El Régimen Especial del Distrito Capital deberá profundizar el desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas".

Siendo que la ciudad de Caracas abarca más allá del Municipio Libertador, la única manera de que esa norma no trastoque lo establecido en el artículo 18 de la CRBV y la misión encomendada al DMC, es que se entienda que las actuaciones del DC deben ser coordinadas y armonizadas con las del resto de las entidades o unidades del área metropolitana de Caracas, labor que precisamente le corresponde al DMC, a cuyo logro deben coadyuvar los demás entes que componen la ciudad capital.

Al crearse el DMC, y así lo reconoce la Sala Constitucional en la sentencia del 13 de diciembre de 2000, parecieran haberse mezclado en un solo instrumento y en esa sola unidad, dos asuntos distintos: (i) las competencias e ingresos que habían correspondido al Distrito Federal, ante el reemplazo constitucional de éste por el DC, el cual, para el momento no había sido creado; y (ii) las competencias propias del mecanismo de gobierno a dos niveles dirigido a lograr el desarrollo armónico e integral de la ciudad.

Es así como al DMC le fueron conferidas competencias en materia de Acueducto Metropolitano, distribución y venta de electricidad y gas doméstico, bomberos, entre otras. La operación de este tipo de actividades a primera vista pudiera parecer ajena al rol asignado al DMC pero que, sin embargo, por las realidades de la ciudad Capital, no lo son tanto. Por tan solo colocar algunos ejemplos, a objeto de visualizar más fácilmente el planteamiento, vale preguntarse, cómo verá satisfechos la ciudad de Caracas los requerimientos en materia de prevención de incendios y calamidades, si los cuerpos de bomberos con sus equipos, pasan a manos del DC, que sólo puede actuar en la circunscripción del Municipio Libertador.

En igual sentido, como puede lograrse el mejoramiento del problema del tránsito en la ciudad capital, si no se logra la implementación de medidas únicas y coherentes aplicables a todas las vías de comunicación que atraviesan el área metropolitana de Caracas. Similar problemática se plantea respecto de los servicios de agua y basura, y ni decir los de policía.

Ha sido precisamente la realidad de las grandes ciudades que han resultado de la integración de varios municipios, las que han justificado la creación de mancomunidades, asociaciones intergubernamentales y Distritos Metropolitanos, entre otros, por ser la única manera de que la adecuada satisfacción de las necesidades colectivas de los habitantes de ese tipo de unidades, no se vea afectada por los límites jurisdiccionales de las entidades político territoriales que la componen.

Ante casos como estos, encuentra pleno sentido lo afirmado por la Sala Constitucional en las varias veces citada sentencia de 2000, cuando dispuso que:

> "Ese Distrito Metropolitano, creado por la Asamblea Nacional Constituyente en la Ley Especial contemplada en el artículo 18 ya citado, puede ser diferente a la concepción constitucional de los Distritos Metropolitanos, ya que el artículo 18 Constitucional no previno expresamente un Distrito Metropolitano para la unidad territorial de la ciudad de Caracas y su comunidad municipal, sino un sistema a ser creado por el Constituyente para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. El sistema escogido fue el de un Distrito Metropolitano, el cual puede ser especial y distinto al Distrito Metropolitano prevenido como institución en los artículos 171 y 172 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y así se declara."

Es decir, que en la búsqueda del desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas, la seguridad, el tránsito y otros servicios públicos esenciales como agua y electricidad, exigen una prestación coordinada que sólo al DMC corresponde asumir por su misión constitucional y garantizar por su ámbito de actuación territorial.

En otro ángulo, llama sobre manera la atención lo dispuesto por el artículo 3 de la LDC, en tanto reconoce a la Asamblea Nacional (AN) el ejercicio de *la función legislativa* del DC.

De acuerdo con el artículo 187 de la CRBV, la competencia legislativa de la AN se circunscribe a "Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público." Si bien es cierto que el artículo 136 numeral 10 de la Constitución reconoce como competencias del Poder Público Nacional la organización y régimen del DC, no pareciera ello permitir sostener que a la AN corresponda asumir las funciones legislativas del DC.

No será más bien, un reconocimiento de la falta de representatividad de las autoridades del DC, lo cual también se pone de manifiesto con lo dispuesto en el artículo 7 de la LDC respecto del *libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República del Jefe o Jefa del DC?.*

De acuerdo con los artículos 2 y 3 de la CRBV, el Estado Venezolano es democrático y debe respetar el ejercicio democrático de la voluntad popular. El artículo 6 de la Carta Magna por su parte dispone que: "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela *y de las entidades políticas que la componen* es y será siempre democrático, participativo, *electivo,* descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y *de mandatos revocables."*

El que el Jefe o Jefa del DC sea un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, atenta directamente contra el carácter electivo y de mandato revocable que debe caracterizar a todo gobierno en la República y sus entidades.

El Jefe o Jefa del DC como cualquier Gobernador de Estado o Alcalde de Municipio, administra fondos públicos y cumple funciones administrativas, debiendo ser su régimen de designación y remoción igual al de aquéllos.

Al ser el DC una entidad políticoterritorial, luce claramente contrario al artículo 6 de la Carta Magna, el que el Jefe o Jefa del DC sea designado por el Presidente la República y no por el voto popular, así como que su Poder Legislativo no sea electo exclusivamente por la población con interés legítimo, siendo ésta, nuestra *quinta conclusión.*

En lo que respecta a las *fuentes de financiamiento* del DC y del DMC se reconoce a ambos, en sus respectivas leyes de creación y en la de transferencia de bienes y recursos de mayo 2009 el mismo poder tributario de los Estados, en pocas palabras, el ramo de timbre fiscal y tasas por el uso de sus bienes y servicios. Adicionalmente, en el caso del DC, el numeral 14

del artículo 6 le atribuye "El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional."

En lo que atañe al ramo de timbre fiscal pudiera producirse una superposición en el ejercicio del Poder Tributario entre el DC y DMC, en aquellos casos en los cuales el hecho imponible ocurra en el Municipio Libertador o se aplique a residentes de esa entidad.

No obstante ello, tenemos entendido que en la práctica y con base en resoluciones emanadas de dependencias de la Administración Pública Nacional, los timbres fiscales que están siendo exigidos por ellas son los de la República, haciéndose caso omiso a lo previsto en la CRBV, la LDMC y en las sentencias dictadas en la materia por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Al ser ello así, ni el DMC, ni el DC, en la práctica, percibirían ingresos por este concepto, viéndose incluso afectado también, en algunos casos, el Estado Miranda.

En cuanto a los minerales no metálicos surge la duda de si lo que se reconoce son competencias administrativas o también tributarias. La CRBV a diferencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (LODDT), no hizo mención dentro del poder tributario estadal a los minerales no metálicos. Por tal motivo, considerábamos que los tributos que respecto de ellos se crearan formaban parte del poder tributario residual en cabeza de la República. Recientemente, con la reforma de la LODDT de marzo 2009, se incluyó dentro de las competencias de los Estados el régimen, administración y explotación de minerales no metálicos, así como la organización, recaudación y control de los impuestos relativos a ellos, con lo que pudiera pensarse se produjo una transferencia de poder tributario en esa materia. En cuanto al artículo 14.6 de la LDC, pareciera que el Legislador pretendió delegar una competencia similar al DC, sin embargo, sólo hace referencia a su régimen y aprovechamiento. En todo caso, de haber sido la intención transferir poder tributario, el haber dejado su implementación en manos del "Ejecutivo Nacional" luce irregular, por cuanto es evidente que a través de un acto administrativo no puede concertarse la transmisión de ese tipo de competencias.

Finalmente será necesario conocer las competencias (servicios) y los bienes en cabeza del DC y del DMC para definir el ámbito de creación de tasas, cuestión que de no quedar debidamente regulada, pudieran suscitar confusiones o superposiciones en el ejercicio del poder tributario.

En lo que respecta a Transferencias Intergubernamentales, dentro de los ingresos del DMC, su ley de creación contemplaba el Situado Constitucional correspondiente al DC, así como el llamado subsidio de capitali-

dad a ser acordado en el Presupuesto Nacional. De acuerdo con el artículo 167 de la CRBV, el Situado corresponde a los Estados y al Distrito Capital, por tal motivo, creado el DC, pareciera que no tiene cabida mantener como ingreso del DMC esa partida, que tenía un carácter transitorio respecto de él.

El subsidio de capitalidad por su parte, pareciera ser una creación de la LDMC en tanto no se menciona en la CRBV expresamente. Pero tomando en cuenta que el artículo 18 de la Carta Magna impone la obligación de garantizar al DMC los recursos para la búsqueda del desarrollo armónico de la ciudad de Caracas, nos luce que dicho subsidio debió mantenerse en el DMC y no atribuirse al DC como lo prevé el artículo 16 de la LDC.

Adicionalmente se contemplan como ingresos del DC las Asignaciones Económicas Especiales, el Fondo de Compensación Interterritorial, en la proporción imputable al DC, como otras que cree el Poder Nacional, entre ellas, el FIDES. Desde hace varios años fue incluido el DMC como destinatario de estas transferencias, sin embargo, las Asignaciones Económicas Especiales, de acuerdo con el artículo 156.16 de la CRBV, corresponden a los Estados y no al DMC, así como tampoco deberían corresponder al DC.

Desde el punto de vista financiero puede señalarse como *sexta conclusión*, que resulta evidente la dependencia que tendrá el DC del Poder Central, en tanto las únicas fuentes de ingreso substanciales con las que contará serán las transferencias intergubernamentales, careciendo por tanto de autonomía financiera. Por su parte, el DMC, más allá de lo que decida la AN cuando reforme la ley que lo rige, al ya no contar con el Situado Constitucional ni con el Subsidio de Capitalidad y no haberse previsto otras fuentes alternas de ingresos suficientes y acordes con su rol, habrá quedado despojado de toda posibilidad de subsistencia económica y por ende del cumplimiento de sus competencias, en clara trasgresión a lo dispuesto en el artículo 18 de la CRBV.

Cabe observar, que la creación del DC, por más que se trataba de un mandato constitucional, tuvo lugar casi diez años después de aprobada la Carta Magna, precisamente cuando por primera vez resultó electo como máxima autoridad del DMC una persona no afecta al partido de gobierno.

La AN parece haber ignorado no sólo lo dispuesto en la CRBV, sino también lo señalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia cuando en sentencia del 9 de octubre de 2001, señaló que:

"Dicha Ley Especial (LDMC), sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente, no impide a la Asamblea Nacional, legislar sobre la organización y régimen del Distrito Capital, ente componente del Distrito Metropolitano, ya que ello es competencia del Poder Público Nacional, conforme al numeral 10 del artículo 156 de la vigente Constitución. *Es más, en criterio de esta Sala, la organización del Distrito Capital es una necesidad urgente que debe cumplir la Asamblea Nacional.*" (Cursivas agregadas nuestras)

Más allá de lo tardío de la actuación y de las intenciones solapadas que parecieran existir, no puede dejar de resaltarse que la actuación de la AN luce igualmente contraria a lo dispuesto en el artículo 206 de la CRBV, según el cual, "Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través de los Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los mismos."

Si bien el precitado artículo se refiere únicamente a los Estados, dado el carácter participativo que se le da al proceso legislativo, su alcance debiera ser extendido a los supuestos en que otras entidades o unidades político territoriales se vean involucradas, más aun cuando en un caso como el aquí considerado, la confrontación excede los intereses del DMC y del DC, en tanto también con estas medidas se ve incidido el Estado Miranda.

Como *conclusión final* cabe señalar que resulta lamentable que los caraqueños, lejos de ser tratados con el respeto que se merecen como ciudadanos, sean víctimas de intereses políticos y pierdan la valiosa oportunidad de conformar una estructura jurídica para la ciudad capital que los conduzca al tan anhelado mejoramiento de su nivel de vida. Plantear las medidas adoptadas, tanto cuando se creó el DMC en el año 2000, como el DC en el año 2009, partiendo de una confrontación política coyuntural, es la mayor muestra de cuan alejados estamos de honrar a la Reina del Warairarepano, asentamiento original de los valerosos aborígenes Caracas, cuna de El Libertador Simón Bolívar, como afirma la AN fue su intención al sancionar la LDC.

REVERSIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y MUERTE DEL FEDERALISMO EN VENEZUELA

Por Tulio Álvarez

Profesor de la Universidad Central de Venezuela, de la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Santa María

I. EL FEDERALISMO COMO DOCTRINA DEMOCRÁTICA

El federalismo implica un posicionamiento ideológico en aquellos que lo defendemos como mecanismo idóneo de organización. Desde esta perspectiva, a pesar de que la adopción de esta forma de Estado aumenta ostensiblemente el número de gobiernos, regionales o locales, lo que hace más compleja a la estructura estatal, su materialización es una manifestación del signo de este tiempo en que se da la proyección del hombre hacia una fase superior de convivencia política. Y comparto ese ideal por impulsar «un movimiento de progresiva descentralización y desestatalización de la vida social, tendente al advenimiento de un cierto nuevo régimen personalista y pluralista».[1]

Esta forma de Estado influye directamente en la consolidación de una sociedad plural y, en especial, en la vigencia efectiva de los derechos de minorías territorialmente concentradas. Esa connotación explica que solamente en los Estados que cumplan con los principios democráticos pueden desarrollarse verdaderas estructuras federales de gobierno; razón de más, una separación institucional del poder y un cierto grado de madurez de las estructuras democráticas son imprescindibles para que exista un federalismo real.

Si se hace la comparación entre los diversos Estados con forma federal se encontrará que, mientras más poderes se le reconocen a las entidades autonómicas que conforman esa federación, mayor grado de democratización y derechos tienen los pueblos que los conforman. Esta ecuación tiene como consecuencia que la estructura federal, además de mecanismo de control, sea garantía de autopreservación democrática.

El federalismo es consustancial al constitucionalismo como proceso, amalgamando los ideales de libertad y democracia. Es un sistema alternativo al de concentración de poder y se materializa como uno de los meca-

---

1 Jacques Maritain, *El Hombre y el Estado*, Madrid: 1983, p. 36.

nismos de control más eficientes. Lo que me lleva a afirmar que, en el tránsito desfigurador que se puede desarrollar de un régimen democrático a la forma autoritaria o totalitaria, se presentará una abierta contradicción entre un esquema de autonomías y la ejecución de una vocación tiránica.

Todo proyecto político signado por la concentración de poder, mayormente los autocráticos, encuentran en la descentralización un obstáculo definitivo. Anular a las regiones es una prioridad de los enemigos de la libertad. La neutralización de la autonomía mediante la eliminación de competencias y el recorte de recursos es la metodología que asumen los usurpadores.

II. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA DE ESTADO FEDERAL

Resulta interesante introducir las características más importantes que, en el campo del derecho constitucional comparado, se constituyen en parámetros comunes que definen a un Estado como federal:

> "(i) Sistema de autonomía territorial referida a: a) la elección de autoridades; b) gestión de materias objeto de competencia; y c) administración de recursos.
>
> (ii) Sistema de distribución de competencia entre los dos ámbitos territoriales: a) Nacional o, más apropiado, federal; y b) Provincial, departamental, länder, estadal o cantonal. Es factible la inclusión de un tercer nivel referido a lo local, municipal o a los condados.[2]

---

2 Para ejemplificar, en los Estados Unidos, la estructura básica de los poderes gubernamentales esta establecida en la Constitución de la siguiente forma: a) Competencias exclusivas del gobierno federal (Ej. *"Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos; otorgará patentes de corso y represalias; acuñará moneda, emitirá papel moneda, legalizará cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas; aprobará decretos por los que se castigue a determinadas personas sin que preceda juicio ante los tribunales, leyes ex post facto o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos, ni concederá título alguno de nobleza"*. Número 1 de la Sección 10ª del artículo I C.F.); b) Competencias residuales reservadas a los Estados por la Décima Enmienda (*"Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo"*); y c) Competencias ejercidas en forma concurrente por el gobierno federal y los Estados siempre con la aclaratoria de que la cláusula de supremacía de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales tiene como consecuencia la anulación de las leyes estadales que entren en conflicto con aquellas (La *Supremacy Clause* esta consagrada en la sección 2ª del artículo VI: *"Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Uni-*

(iii) Estatuto regulatorio de las entidades autónomas [en el caso de Venezuela las Constituciones Estadales], con rango superior y prevalente al de la legislación ordinaria, en el ámbito de la competencia organizativa.

(iv) Pacto federal fundador sea por vía originaria, en el supuesto de integración de unidades políticas dispersas [caso de U.S.A., 1787]; o por medio de un texto constitucional que constituye la forma sobre la base de la desintegración de una unidad preexistente [Caso de Venezuela, 1864].

(v) Instancia representativa de los Estados, länder, provincias, departamentos, o cantones que, generalmente, formando parte del órgano legislativo federal, recibe el nombre de Senado.[3]

(vi) Sistema de administración de Justicia dual equilibrada por la creación de órganos de Justicia federal[4], en las materias de naturaleza federal,

---

dos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado"). Este esquema combinado con las limitaciones constitucionales a los Estados (Sección 10ª del artículo I C.F.) para: Celebrar tratado, alianza o confederación con otras naciones; acuñar o emitir moneda; aprobar leyes ex post facto, retroactivas o que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos; imponer derechos sobre los artículos importados o exportados salvo los que sean absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección; declarar o hacer la guerra a menos de ser invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora; y, mantener un ejército en tiempo de paz.

3 La única excepción de un Estado federal con cuerpo legislativo unicameral es el caso venezolano de 1999; al ser eliminada la figura del Senado. Esta transformación, en mi concepto, implicó la violación de las bases de convocatoria de la Asamblea Constituyente que establecía como límite: "Los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos". Y el Senado federal es consustancial a nuestra historia republicana y no puede argüirse que el Consejo Federal de Gobierno, órgano novedoso instaurado por la Constitución de 1999 pero nunca convocado [al menos para la fecha de elaboración de estas líneas, diez años después], podía sustituirlo.

4 En el marco de este esquema judicial de distribución de competencias aparece con especial interés el problema de la regulación que pueden hacer los Estados del comercio interestatal, en los Estados Unidos. Efectivamente, la cláusula de comercio [*Commerce Clause*] otorga al Congreso la facultad de regular el comercio interestatal. Sin embargo, en aquellos supuestos en que no existan regulaciones federales, los Estados tienen la posibilidad de regular las transacciones locales que afecten el comercio interestatal, con ciertas limitaciones. La clave de la potestad estatal es definir cuales son los parámetros jurisprudenciales establecido por la Suprema Corte de Justicia para identificar tales limitaciones. Adicionalmente, se requiere la enumeración de los factores que determinan la constitucionalidad de las regulaciones estatales. Por ello, el equilibrio no es tan simple y la temática origina permanentes conflictos ju-

pero con una competencia de los Estados que conforman la federación para impartir justicia de acuerdo con sus propios estatutos jurídicos en las áreas no reservadas.

(vii) Indisolubilidad del pacto federal."[5]

III. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL CASO VENEZOLANO

La diversidad en las formas federales que se pueden analizar en el derecho comparado deriva del particular sistema de distribución de competencias que se asuma en la Constitución que ordena cada proceso.[6] La Constitución de 1961 consagró un sistema bastante complejo si lo comparamos con los mecanismos definidos en las otras constituciones federales de nuestra historia constitucional.

Se atribuyeron las competencias residuales a los Estados de acuerdo a lo establecido en el ordinal 7º del artículo 17 que preveía, como competencia de cada Estado: «*Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal*». Seguidamente, después de una exhaustiva enumeración de competencias a favor del Poder Nacional, contenida en el artículo 136, se añade a la norma el ordinal 25 que confiere a ese nivel: «*Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza*».

El Constituyente de 1961, en la exposición de motivos de la Constitución, afirmó que «*los Estados sólo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que, con posterioridad a la Constitución de 1864, aparecieron bajo el concepto de reservas a la competencia federal. La norma básica era que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada*

---

diciales que se resuelven relacionando la jurisprudencia sobre la *Commerce Clause* para determinar las limitaciones fundamentales y los factores de constitucionalidad de las regulaciones estatales.

5 Principio controversial que no deja de tener consecuencias por los graves conflictos que, históricamente, ha generado; por ejemplo, la Guerra de Secesión americana.

6 En la asignación de competencias a los bloques territoriales de poder, existentes en un Estado federal, encontramos la clave para determinar el grado de descentralización de la organización. En el constitucionalismo clásico, las formulas han sido muchas y variadas pero se constituye como constante la demarcación de funciones asignadas a la federación o a los Estados (länder, cantones, provincias o departamentos) creándose una zona intermedia de competencias concurrentes, subsiguientemente determinada. También se acostumbra asignar, a los Estados miembros o la federación, las tareas no enumeradas. *Cfr.* Karl Loewestein, *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 356.

en la Constitución». Este desequilibrio que favorecía al poder nacional, ya que correspondía al Congreso, órgano de ese mismo nivel de poder, determinar la naturaleza de las competencias, se mantuvo en la Constitución de 1999.

En efecto, en el artículo 156.33 constitucional se asume la misma redacción: «*Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza*». Además, el primer esfuerzo del texto constitucional estuvo dirigido a reiterar la enumeración exhaustiva de competencias del poder nacional; inclusive, ampliándolas.

En cuanto a las competencias de Estados permanece el mecanismo constitucional de transferencia al establecer que «*la Asamblea Nacional, por mayoría de sus miembros, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización*».[7] Aunque el mecanismo utilizado bajo la vigencia de la Constitución de 1961 fue el formal de aprobación de una Ley, establecidos los parámetros básicos, la transferencia se puede realizar con la aprobación de un acuerdo con la mayoría calificada que establece el artículo 157 del texto fundamental.

TIPOLOGÍA DE LAS COMPETENCIAS

EXCLUSIVAS	P. FEDERAL [Art. 156 C.F.] P. ESTADOS [Art. 164 C.F.] P. MUNICIPAL [Art. 178 C.F.]
CONCURRENTES	EDUCACIÓN SALUBRIDAD POLICIA ADMINISTRATIVA TURISMO AMBIENTE VIALIDAD SERVICIOS BÁSICOS ORDENACIÓN URBANISTICA ORDENACIÓN TERRITORIAL
RESIDUALES	COMPETENCIA ESTADAL [Art. 164.11 C.F.]
INHERENTES	COMPETENCIA FEDERAL [Art. 156.33 C.F.]

7 Norma equivalente al artículo 137 de la Constitución de 1961.

Al margen de la aplicación del procedimiento de transferencia, la Constitución de 1999 establece como competencias de los Estados, además de ratificar la titularidad de las competencias residuales:

"(i) Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución federal.

(ii) La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial, que tradicionalmente se realiza a través de la aprobación de una Ley estadal de división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley federal.

(iii) La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del poder federal, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos federales.

(iv) La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estadales.

(v) El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al poder federal, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.

(vi) La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación federal aplicable.

(vii) La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

(viii) La creación, régimen y organización de los servicios públicos estadales.

(ix) La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales.

(x) La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el ejecutivo federal".

Como se puede observar, con la nueva Constitución, se fortaleció el proceso de descentralización al darle rango constitucional a las competencias transferidas al amparo de la vigencia de la Constitución de 1961. En efecto, las competencias agregadas en el artículo 164 del texto de 1999 son las mismas que ya habían sido transferidas mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial Nº 4.153 Extraordinario del 28 de diciembre de 1989.

Igualmente, se mantienen los parámetros de la Constitución de 1961, que establecía como límites de las competencias estatales los establecidos por las leyes federales al tiempo que prevé que las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Federal. De esta forma, se consolida una diferenciación

entre las competencias exclusivas de cada nivel, en las cuales se puede producir una regulación normativa de carácter federal como marco general; y las competencias concurrentes, sujetas a coordinación.

En consecuencia, las competencias transferidas, mediante la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en 1989, no pueden ser reasumidas por el poder nacional mediante la modificación de la ley; sino, al contrario, ejecutando uno de los procesos de revisión de la Constitución. Pero la Asamblea Nacional lo hizo a través de reforma legislativa, incurriendo precisamente en tal vicio.

En los cuadros siguientes se puede verificar la constitucionalización del proceso de descentralización que había sido desarrollado por vía legislativa, al amparo de la Constitución de 1961; además, el contraste entre los niveles permite concluir que, ante la falta de incorporación de nuevas competencias a favor de los Estados y Municipios, el avance de la Constitución de 1999, en materia de descentralización, se limitó al blindaje constitucional del proceso:

CONSTITUCIÓN DE 1961 **Competencia de cada Estado** **[Artículo 17]**	**CONSTITUCIÓN DE 1999** **Competencia de cada Estado** **[Artículo 164]**
1° La Organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución	1° Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución federal.
2° La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;	2° La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial, que tradicionalmente se realiza a través de la aprobación de una Ley estadal de división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley nacional.
3° La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículo 229 y 235 de la Constitución;	3° La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del poder nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4° El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;	

5° La organización de la política urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.	6° La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
6° Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;	Transferencia de Competencias Exclusivas prevista en el Art. 157 C.F.
7° Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.	Equivalente a las Competencias Residuales consagradas en el Art. 164.11 C.F

***

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Competencias Transferidas 1989 [Artículo 11]	**CONSTITUCIÓN DE 1999 Competencia de cada Estado [Artículo 164]**
1° La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado:	7° La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
2° El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia esta sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.	5° El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al poder nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
	8° La creación, régimen y organización de los servicios públicos estadales.
4° La Organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la Ley al Poder Nacional.	4° La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estadales.
3° La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus	9° La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales.

territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos. 5° La Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.	10° La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

IV. LA CONTRADICTORIA ELABORACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA SALA CONSTITUCIONAL

4.1. La Sentencia del 13 de diciembre de 2000 dictada por la Sala Constitucional inauguró tempranamente la interpretación en materia de descentralización al fijar una serie de criterios que definen el marco de actuación de la Asamblea Nacional en el supuesto de modificar la única Ley, además del Régimen de Transición del Poder Público y el Estatuto Electoral, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente.[8] En este sentido, se debe puntualizar que la doctrina vinculante ha definido:

"A. La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas involucra el régimen del Distrito Capital y, en el supuesto de modificación del régimen jurídico de cualquiera de las instituciones metropolitanas, es impretermitible la consulta al Alcalde Metropolitano de Caracas, máxime si se limitan sus competencias.

B. Hacia el futuro, el Distrito Metropolitano de Caracas podrá atribuirse determinadas competencias federales, distintas de las señaladas en el artículo 19 de la Ley Especial que lo rige, si así lo considera la Asamblea Nacional, tal como lo pauta el artículo 32 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas; pero, así como para legislar sobre materias relativas al Distrito Metropolitano de Caracas es necesario consultar a sus autoridades, igualmente para estas nuevas transferencias será necesario la consulta y aprobación de las autoridades Distritales (artículo 31 *eiusdem*).

C. Con la aprobación de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la Asamblea Nacional Constituyente dio cumplimiento a su propio mandato, contenido en el artículo 18 de la Consti-

---

8 Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2000 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de Jesús Eduardo Cabrera, mediante la cual se resuelve el recurso de interpretación de "la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas", ejercido por el ciudadano Alfredo Peña, en su carácter de Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas. N° Expediente: 00-2658.

tución federal; y, en cuanto a la *conformación del Distrito Capital*, correspondía a la Asamblea Nacional el desarrollo de un régimen que implicaba la conformación de nuevas entidades municipales mediante la división del municipio Libertador. De manera que resulta falso que, al aprobar la La Ley sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, se este dando cumplimiento a la referida norma constitucional; al contrario, tal como se verá, se incumple el mandato de reorganización del municipio Libertador y se anula al Distrito Metropolitano de Caracas. En efecto, refiere la Sentencia:

Dentro de su poder originario, la Asamblea Nacional Constituyente no dictó una Ley sobre el Régimen del Distrito Capital, como acto previo a sancionarse, contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1999, sino que de una vez procedió a dar cumplimiento al artículo 18 de la Constitución, y decretó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, dando cumplimiento directo al citado artículo 18 constitucional, lo que por ello no desmerita en nada el valor de esa Ley, como desarrollo de la norma constitucional. Dicha Ley, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.906 del 8 de marzo de 2000, viene a cumplir parcialmente con el mandato constitucional sobre el régimen del Distrito Capital, y de los municipios que conforman la ciudad de Caracas, y así se declara.

D. La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas es una ley emanada del poder constituyente por lo que se le reconoció *"una connotación especial"* y, en el aspecto jerárquico normativo, sirve de marco a las leyes que debían dictarse relacionadas con el Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas, especialmente la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, por lo que tiene el rango de Ley Orgánica. El argumento básico es que, si fuera cierto el objeto alegado en el ámbito de la Asamblea Nacional, en cuanto a que se estaba dando cumplimiento, diez años después, al mandato contenido en el artículo 18 constitucional, necesariamente esta Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital ha debido ser aprobada con carácter orgánico; y esto no sucedió así. En este orden de ideas, la Sala Constitucional fue la que la bautizó como "Orgánica" a la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, adicionalmente a su especialidad:

Al fin y al cabo, el espíritu de la ley, viniendo del Constituyente, es el mismo que gobierna a la Constitución, y por ello la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, tiene que ostentar al menos, el carácter de Ley Orgánica, así no se le haya dado tal denominación, porque una ley emanada de la Asamblea Nacional Constituyente, que organiza la unidad político-territorial prevenida en el artículo 18 aludido; que igualmente regula el gobierno, la administración, las competencias y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de

la Capital de la República, es necesariamente una ley marco, donde el constituyente está -con su poder- imponiendo las directrices generales a ser respetadas, en el área prevenida por el artículo 18 *eiusdem*, y mal pueden otras leyes colidir o contradecir el marco señalado por el constituyentista, siendo una de las características de las leyes orgánicas, actuar como leyes marco, como lo reconoce el artículo 203 Constitucional. De allí, que esta Sala reconozca a dicha Ley la naturaleza de una ley orgánica, entre otras razones, además de lo ya señalado, porque los Distritos Metropolitanos, conforme al artículo 171 de la Constitución de 1999, serán el resultado de leyes orgánicas, y porque el artículo 16 *eiusdem*, al contemplar las divisiones político-territoriales del país, las remite a leyes orgánicas, que además, garanticen la autonomía municipal. La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, es una ley marco, que realiza decisiones político-territoriales, crea un Distrito Metropolitano y además, legisla sobre un régimen municipal, por lo que dentro de sí tiene todas las características de una ley orgánica.

E. La doctrina de la Sala Constitucional había sido clara en cuanto a que los actos de la Comisión Legislativa Nacional no se equiparan a los de la Asamblea Nacional Constituyente. Argumento al contrario, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas se rigió por las Bases Comiciales; de ahí, su connotación especial. Sin embargo, derogar a la Ley de Transición, como lo hizo la Ley sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, tiene incidencia directa en la vigencia de las instituciones metropolitanas:

A la Comisión Legislativa, la Asamblea Nacional Constituyente le otorgó diversas atribuciones en el artículo 6 del Régimen de Transición del Poder Público, entre ellas, la de legislar en las materias de la competencia nacional establecidas en la Constitución de 1999 (numeral 1 del artículo 6 del Régimen de Transición del Poder Público), pero la Comisión Legislativa Nacional no es equiparable a la Asamblea Nacional Constituyente, electa directamente por el pueblo para crear un régimen constitucional, motivo por el cual dicha Comisión estuvo supeditada en todas sus actuaciones a la Constitución de 1999 y al Régimen de Transición del Poder Público, y no a las Bases Comiciales, por lo que las leyes que dictó, fueron leyes de rango inferior a la Constitución, signadas por las previsiones del artículo 203 de la vigente Constitución. Por lo tanto, la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, emanada de la Comisión Legislativa Nacional, es una ley ordinaria, que no puede colidir con la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, y así se declara.

F. Finalmente, señalando el camino futuro en el supuesto de la necesidad de cambio normativo, la Sala Constitucional había definido que el procedimiento para la modificación de la Ley del Distrito Metropolitano es el de la formación de las leyes y no el de las enmiendas o reformas constitucionales. Esto sobre la base adicional de lo pautado en el artículo 30 de la Ley Especial. Y en el procedimiento constitucional, en el caso de

derogatoria de una Ley Orgánica, como lo es la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, es absolutamente clara la disposición contenida en el artículo 203 de la Constitución federal:

> Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas. Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas, antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá este carácter".

4.2. Posteriormente, la Sala Constitucional consolidó el proceso de transferencia al reconocer la constitucionalidad de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamientos de Salinas y sus Productos del Estado Sucre, dictada por la entonces Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo) de dicho Estado; y aprovechar la oportunidad de proclamar que "*la competencia de los Estados, en materia de salinas, ya no constituye una competencia atribuida por vía legal y por una delegación del Poder Nacional, sino por el contrario, una competencia natural y exclusiva, derivada de la promulgación del nuevo texto constitucional*".[9]

Inclusive, la jurisprudencia reconoció de una forma indubitable la vigencia de la ley estadal sobre la ley federal, en un tema tan delicado como el de los tributos: "*Esta Sala juzga que la inequívoca intención del constituyen-*

---

9 Sentencia N° 78 de fecha 30 de enero de 2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de Antonio García García relacionada con la acción de nulidad interpuesta por razones de inconstitucionalidad por el Municipio Autónomo Cruz Salmerón Acosta del Estado Sucre, contra las normas contenidas en los artículos 20 y 23 de la Ley Orgánica de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus productos del Estado Sucre, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Sucre N° 101, el 29 de noviembre de 1993. Expediente: N° 00-1556. La Sala añadió que el Municipio accionante había incurrido en una errónea interpretación de la ley, ya que como las Salinas de Araya están ubicadas en terrenos ejidos del Municipio, consideraron que la asunción de competencias por parte de Estado declaraba como ingresos del Estado el productos de sus ejidos, cuando en realidad sólo se estaba asumiendo la competencia legítimamente atribuida en materia de explotación y aprovechamiento de salinas, con indiferencia de quien fuera el titular de los derecho de propiedad del terreno sobre el cual se realiza la explotación de la sal.

te de 1999 fue atribuir de manera originaria a los Estados de la Federación tanto el poder de crear como el poder de recaudar tributos en materia de timbre fiscal, a fin de dotar a dichas entidades político-territoriales de mayores recursos para el financiamiento de sus actividades y para la optimización de los servicios públicos, cuya prestación les ha sido encomendada por la propia Constitución o las leyes, ello en el marco de la llamada descentralización fiscal, sin la cual la descentralización política y administrativa del Poder no sería más que una simple aspiración de las regiones, como fue durante buena parte de la vigencia de la derogada Constitución de 1961".[10] Y este criterio, aplicado también al Distrito Metropoli-

---

10 Sentencia N° 1664 de fecha 17 de junio de 2003 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia Antonio García García, mediante la cual se declara que la Ley de Timbre Fiscal del Estado Vargas prevalece sobre el Decreto con fuerza de ley de Timbre Fiscal. N° Expediente: 02-2910. La Sala fue más contundente en cuanto a la naturaleza del poder tributario: *"Para esta Sala, por voluntad del numeral 7 del artículo 164 de la Constitución -que se refiere a creación y no sólo a recaudación-, el establecimiento por parte del órgano legislativo estadal de tributos por concepto de timbre fiscal, no se encuentra limitado a la exacción de tasas por la prestación de servicios públicos prestados por los órganos o entes que lo integran administrativamente. Son los Estados los únicos competentes para crear, a través de sus leyes, tributos en materia de timbre fiscal, que en el caso de Venezuela ha comprendido la creación de una multiplicidad de hechos imponibles, a saber, la expedición u otorgamiento de certificaciones, licencias, autorizaciones, concesiones, registros o la realización de ciertos actos, los cuales han dado lugar al establecimiento por el órgano legislativo nacional no sólo de tasas a ser canceladas a través de estampillas o papel sellado, sino también de impuestos no asociados con ninguna actividad en particular, que deben ser cancelados en efectivo ante los órganos competentes. Sostener que los Estados sólo pueden crear tributos en materia de timbre fiscal mediante la fijación de tasas por el aprovechamiento de los servicios y bienes que le son propios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 167, numerales 2 y 3, de la vigente Constitución, implicaría aceptar que existe una antinomia intraconstitucional entre dichas disposiciones y la norma atributiva de competencias, contenida en el artículo 164, numeral 7, de la Constitución. Una interpretación semejante implicaría afirmar que en realidad la Norma Fundamental no presenta avance alguno en materia de descentralización fiscal, y que poco progreso implica en relación con el ordenamiento jurídico preconstitucional. Además, esa interpretación supondría reducir el timbre fiscal a la modalidad de tasas, cuando lo cierto es que de acuerdo con el vigente régimen nacional en la materia, la obligación tributaria por concepto de timbre fiscal se causa no sólo por la prestación de un servicio público determinado, especializado y exclusivo por parte de la Administración competente para recaudar los recursos, sino también, con mayor énfasis luego de la transferencia ocurrida en el ramo de papel sellado de la República a los Estados por causa del artículo 11, numeral 1, de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, por el disfrute o aprovechamiento de servicios prestados por órganos o entes integrantes de otro ente político-territorial, distinto al que tiene el poder de recaudar el tributo, o a propósito de una actuación que es considerada por la autoridad con poder de crear el tributo como una manifestación de riqueza del contribu-*

tano de Caracas, es fundamental por cuanto la descentralización sin transferencia de recursos es una utopía.[11]

Y resultaba absolutamente congruente con la doctrina constitucional del máximo Tribunal de Justicia el asumir que la legislación federal que regulaba materias objeto de transferencia exclusiva a favor de los Estados reduciría su ámbito de aplicación en la misma medida en que las entidades territoriales asumieran tales competencias. Pero la Sala Constitucional fue más allá, ante la inexistencia de una Ley de Coordinación Tributaria y de la Ley de Hacienda Pública Estadal, invocó la necesidad de "armonizar provisionalmente las competencias tributarias existentes entre la República y los Estados que respete los principios contenidos en los artículos 2, 19, 317 y 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" y procedió a establecer reglas que debían ser "estrictamente observadas" hasta tanto fueran promulgadas las leyes tributarias referidas:

"a) Cuando el timbre fiscal sea exigido por servicios prestados o documentos expedidos u otorgados por entes u órganos de la República, los ele-

---

yente susceptible de ser gravada mediante un impuesto, que como se sabe, no está vinculado a la prestación de servicio alguno".

11 *Cfr.* Sentencia N° 978 de fecha 30 de abril de 2003 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de José Delgado Ocando, que declara que en el territorio del Distrito Metropolitano de Caracas prevalece el artículo 19 de la Ordenanza de Timbre Fiscal del Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.493, *extraordinario*, del 19 de octubre de 2000, sobre el artículo 28 del Decreto con Fuerza de Ley de Timbre Fiscal publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.146, extraordinario, del 22 de diciembre de 1999, y respecto del artículo 30 de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda, publicada en *Gaceta Oficial* del Estado Miranda, N° extraordinario, del 26 de octubre de 2000" N° Expediente: 01-1535. Efectivamente, estimó la Sala que "*por voluntad del artículo 164, numeral 7, de la Constitución, que habla de creación y no sólo de recaudación, el establecimiento por parte del órgano legislativo estadal (o por el Cabildo Metropolitano de Caracas) de tributos por concepto de timbre fiscal, no se encuentra limitado a la exacción de tasas por la prestación de servicios públicos que de manera exclusiva y excluyente sean brindados por los órganos o entes que lo integran administrativamente, ya que los entes político-territoriales que detentan el Poder Estadal serían los únicos competentes para crear, a través de sus leyes estadales, tributos en materia de timbre fiscal, que en el caso de Venezuela ha comprendido la creación de una multiplicidad de hechos imponibles, a saber, la expedición u otorgamiento de certificaciones, licencias, autorizaciones, concesiones, registros o la realización de ciertos actos como la emisión de pagarés bancarios o letras de cambio, los cuales han dado lugar al establecimiento por el órgano legislativo nacional no sólo de tasas a ser canceladas a través de estampillas o papel sellado, sino también de impuestos no asociados con ninguna actividad en particular, que deben ser cancelados en efectivo ante los órganos competentes*".

mentos de la respectiva obligación tributaria serán los fijados por la Ley Nacional de Timbre Fiscal, hasta tanto la actividad reguladora y administrativa de la materia a que está vinculado el servicio o la expedición del documento no sea transferida por el Poder Nacional a los Estados, vía artículo 157 constitucional, o por algún otro mecanismo compatible con la Carta Fundamental; pero los recursos que se obtengan por la venta de especies fiscales (estampillas o papel sellado) para el cumplimiento de dicha obligación, corresponderá al Estado en cuya jurisdicción tenga competencia la oficina de la Administración Pública Nacional encargada de prestar el servicio o expedir el documento. Cuando la oficina de la Administración Pública Nacional encargada de prestar el servicio o expedir el documento tenga competencia en más de un Estado, corresponderá a aquél en donde se encuentre ubicada la mencionada oficina.

Lo anterior tiene su justificación, en el deber que tiene esta Sala Constitucional de respetar y garantizar los mecanismos de control adoptados por el Poder Nacional a través de la imposición de tributos de timbre fiscal con evidente finalidad extrafiscal, para ejercer su actividad de policía mediante el incentivo o desestímulo de determinadas actividades realizadas por los particulares, en aquellas materias que son en la actualidad de su estricta regulación y administración, según lo establecido en la Constitución y la ley, no siendo posible la transferencia del poder de crear tributos de timbre fiscal en tales materias, a pesar de la letra del artículo 164, numeral 7, hasta tanto el legislador nacional cumpla con lo establecido en la norma orgánica contenida en el artículo 164, numeral 4, del Texto Constitucional, o hasta tanto transfiera a través del mecanismo contemplado en el artículo 157 *eiusdem*, las competencias de regulación, administración y control (policía) en las materias que hoy son competencia exclusiva del Poder Nacional.

b) Para que tenga lugar la recaudación por los Estados (o por el Distrito Metropolitano de Caracas) de los ingresos por obligaciones tributarias previstas en el régimen nacional de timbre fiscal, conforme a lo previsto en los artículos 164, numeral 7, y 167, numeral 3, de la vigente Constitución, es necesario que dichas entidades político-territoriales cumplan con lo dispuesto en la disposición transitoria decimotercera de la Constitución, y que en la ley estadal u ordenanza respectiva acuerden la creación y puesta en circulación por sus órganos competentes de los instrumentos (estampillas, papel sellado y fórmulas adicionales en caso de escasez), cuyo uso sirva a los contribuyentes de prueba del pago del timbre fiscal exigido.

c) En el caso del Distrito Metropolitano de Caracas y del Estado Miranda, que en la actualidad representan el único caso de coextensión sobre un mismo territorio de las mismas competencias en materia tributaria, en virtud de lo establecido en el artículo 24, numeral 1, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, los recursos derivados de la exacción de impuestos o tasas creados en el ramo de tim-

bre fiscal por la ley nacional o por la ley estadal, serán recaudados por el Distrito Metropolitano de Caracas cuando el domicilio fiscal del librado o prestatario de la letra de cambio o pagaré bancario, o cuando la oficina nacional o estadal prestadora del servicio u otorgante del documento se encuentren en jurisdicción de los Municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre, debiendo el cincuenta por ciento (50%) del producto de lo recaudado ingresar al tesoro del Distrito Metropolitano de Caracas y el restante cincuenta por ciento (50%) ser transferido al tesoro del Estado Miranda, en un plazo razonable establecido por la ley de dicha entidad, o dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vencimiento del plazo previsto en la Ordenanza de Timbre para el pago del tributo".[12]

4.3. Cualquiera fueran los motivos de la Sala Constitucional, la evolución jurisprudencial era francamente favorable a la consolidación del proceso de descentralización. Aun cuando existieran criterios discutibles sobre los aspectos jurídicos, como el hecho de interpretar que la competencia de puertos era una competencia concurrente del poder federal y de los Estados por el simple elemento de que existiera coordinación, el resultado final se inclinaba hacia la confirmación de la competencia de las entidades territoriales que asumían las competencias transferidas.[13]

---

12 En la Sentencia N° 978 de fecha 30 de abril de 2003, anteriormente citada.

13 Sentencia N° 2495 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 19 de diciembre de 2006 con ponencia de Francisco Carrasquero que declara nula la norma contenida en el artículo 51 de la Ley General de Puertos, según la cual el instituto autónomo administrador del puerto de uso comercial debería "efectuar al municipio donde esté ubicado el puerto, un aporte no menor del doce y medio por ciento (12,5%) de sus ingresos brutos". Expediente N° 02-0265. La decisión argumenta: "*Una interpretación del primero de los enunciados citados (art. 156.26) revela que al Poder Público Nacional, y en particular al Poder Legislativo Nacional, le correspondería legislar sobre la materia de puertos, pues el mencionado precepto autoriza a dicho poder a dictar "el régimen (...) de los puertos", y la primera acepción del término "régimen" que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es precisamente la de un "conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad". Por tanto, al Poder Público Nacional le correspondería dictar un conjunto de normas que gobiernen o rijan la actividad portuaria o el servicio portuario. Por su parte, el artículo 164.10 de la Constitución atribuye al Poder Público Estadal la competencia relativa a "la conservación, administración y aprovechamiento (...) de puertos (...) en coordinación con el Ejecutivo Nacional"; es decir, a dicho Poder le corresponde conservar, administrar y aprovechar los puertos de uso comercial que se encuentren dentro de la jurisdicción del Estado de que se trate. De lo que se lleva dicho puede admitirse que tanto el Poder Público Nacional como el Estadal ostentan competencias en cuanto a la materia de puertos. Se trata, entonces, de un asunto sobre el cual ambos niveles de ejercicio del Poder Público han recibido, desde un punto de vista cualitativo, potestades distintas sobre una misma actividad. Por un lado, al legislador nacional le compete elaborar el régimen general de la materia portuaria, la cual podrá incidir sobre los*

Pero el ánimo de acoger doctrinas extrañas se impuso a la letra de la Constitución. Resultó que una Sala Constitucional especializada en la cita de doctrinas, quizás motivada por la carencia de criterios, al menos los jurídicos, desarrolló la siguiente tesis:

"Sin embargo, de un recorrido por diversas textos que abordan el tema y de su confrontación con las normas constitucionales citadas, puede afirmarse, como se declaró poco antes, que nuestro constituyente se alejó decididamente del modelo denominado del dual federalism (federalismo dual), y, en cambio, asume el denominado federalismo cooperativo.

El federalismo dual se ha explicado del siguiente modo: "En los orígenes de los modernos Estados territorialmente compuestos –sobre todo en el caso del federalismo norteamericano- pudo partirse de que las esferas propias del poder central y de los poderes territoriales eran totalmente independientes, y separadas unas de otras, a modo de compartimentos estancos, de manera que (...) los diversos poderes podrían ejercer sus diversas potestades sin interferencia alguna de otras instancias territoriales". Sin embargo, este federalismo dual, "posible en épocas de organización económica y social relativamente simple, no ha podido mantenerse teórica o prácticamente", de lo que se concluye que "son, pues, necesarias, la integración y coordinación entre las normativas estatal y autonómica" (Cfr. López Guerra y otros: ***Derecho Constitucional****, II, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 373-374).*

Otro autor nos da una explicación semejante: "En el siglo XIX la economía de mercado existente y la escasa intervención de los poderes públicos en la sociedad permitían que la federación y los estados miembros actuaran de manera separada, sin apenas contacto entre sí, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias, por

---

puertos comerciales, pesqueros, militares, deportivos o de investigación científica; a los Estados, por otro, les corresponde la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos comerciales. Siendo así, la materia de puertos sería objeto, propiamente, de competencias compartidas o concurrentes entre el nivel Nacional y Estadal de ejercicio del Poder Público. Nuestra Constitución utiliza para estos supuestos la expresión "competencia concurrente". Así, en su artículo 165 se establece que "las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados". Sin embargo, debe advertirse que la doctrina y cierta legislación extranjera utilizan la expresión "competencia compartida", cuando no es que distinguen una competencia de otra. Ya tendrá ocasión la Sala de profundizar en este aspecto. Así, pues, en materia de puertos (que como quedó dicho es objeto de una competencia concurrente), tanto por lo que establece el artículo 156.26 constitucional, como por lo que expresa el artículo 165 del mismo texto, le toca al Poder Público Nacional dictar el régimen o conjunto de normas básicas que regulen este servicio, y al Poder Público Estadal le corresponde, por su parte, conservar, administrar y aprovechar los puertos de uso comercial, así como también dictar una normativa que desarrolle el régimen básico que al nivel nacional le cumple dictar". Al darle el carácter de competencia concurrente a la competencia exclusiva de puertos se abre la puerta a la intervención, tal como posteriormente fue ejecutado.

ejemplo, la federación sobre la moneda y el comercio internacional y los Estados sobre la agricultura y el comercio interno de cada uno. Este era el federalismo dual: cada instancia de poder, la federación y cada uno de los Estados decidía por sí misma sobre sus propios asuntos, gobernaba de manera separada" (Cfr. Aja, Eliseo: ***El Estado autonómico (Federalismo y hechos diferenciales****, Alianza, Madrid, 1999, p. 29).*

En cambio, "tras la Segunda Guerra Mundial las Constituciones y la legislatura de los países europeos reconocieron ampliamente los derechos sociales de los ciudadanos a la educación, la sanidad, la asistencia social (...) y ello multiplicó las funciones de todos los poderes públicos, tanto de la Federación como de los Estados, y les obligó a colaborar intensamente en muchos campos"; "y el resultado de estos cambios se conoce en todos los países de cultura alemana como kooperative Föderalismus (o federalismo cooperativo) y en los de cultura anglosajona como intergovernmental relations (relaciones intergubernamentales)" (Cfr. Aja, Eliseo: opus cit., p. 30).

Son dos las ideas fundamentales que contienen los textos citados: la primera advierte que el Estado federal debe ser concebido como una figura que ha evolucionado de un federalismo dual, en el cual a los entes políticos territoriales que lo integraban les correspondía en exclusiva unas competencias respecto de las cuales el nivel federal no tenía injerencia alguna; la segunda, da cuenta de que el moderno Estado federal es, a diferencia del pasado, una forma política en la cual privan los principios de cooperación, solidaridad y concurrencia entre las unidades que lo componen (tal como lo proclama nuestra constitución en su artículo 4°), y este modelo se conoce como de federalismo cooperativo".

Y en su afán por un sustento intelectual, el ponente recurrió a Kelsen, el menos constitucional de todos los autores al excluir los elementos históricos, sociales y políticos de sus análisis; y terminó con Schmitt, como para confirmar cualquier sospecha:

"A esta misma conclusión arriba Kelsen en su Teoría General del Estado, pero desde un planteamiento teórico mucho más elaborado. Kelsen parte de la dicotomía centralización-descentralización como un criterio estructural que permite catalogar, a la luz del mismo, a los diferentes tipos de Estado. Según esta tesis, todos los modelos de Estado, incluso los Federales y las Confederaciones, pueden ser situados ***entre*** *un grado perfecto de centralización y otro perfecto de descentralización, nunca* ***en*** *ambos extremos.*

De tal modo que "La confederación y el Estado federal, estos dos tipos capitales de uniones de Estados, no se distinguen uno de otro sino por el grado de centralización o descentralización" (p. 255), y que "los Estados históricos (...) no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales" (p. 215).

Según resulta de lo que se lee en los textos citados, la decisión constituyente contenida en el artículo 4° de texto fundamental de 1999, en el sentido de que la estructura de nuestro Estado fuese federal descentralizada, no puede leerse, sin más, como lo

pretenderían implícitamente los solicitantes, como el resultado de la opción constituyente por un Estado perfectamente (o absolutamente) descentralizado (lo que es lo mismo: por el modelo de federalismo dual), pero tampoco, lo cual es más obvio, por uno perfectamente (o absolutamente) centralizado.

Tanto la tesis del federalismo cooperativo, como la kelseniana de la gama de modelos entre los extremos descentralización-centralización, rechazan la versión de un Estado en el que sus miembros tuviesen sólo competencias exclusivas y excluyentes, y en el que no se diesen relaciones de ninguna especie.

*Pues, si bien es cierto que, "en hipótesis, cabe pensar en un régimen en el que la Constitución hubiera dividido la totalidad de las materias de gestión pública de forma neta y limpia, adjudicando bloques compactos a cada uno de los entes (...) que serán gestionados por cada uno de los entes en estricta incomunicación con los demás" (al modo del federalismo dual), "un sistema tal no sería sencillo de plasmar, ni realista..." (Cfr. Santamaría Pastor, J.A., **Principios de Derecho Administrativo**, I, pp. 182-183).*

Por otra parte, hay que insistir también que si nuestra Constitución ha preferido un modelo de federalismo cooperativo, en los términos anteriormente explicados, a este modelo subyace, necesariamente, un orden de relaciones entre los diversos niveles de ejercicio del Poder Público que van, en algunas materias, desde la neta separación, hasta otros niveles en que las relaciones son o de cooperación o de supremacía.

*Que tales relaciones de cooperación o de supremacía caracterizan los Estados contemporáneos, lo alcanzó a reconocer Carl Schmitt en su Teoría de la Constitución, publicada en 1928. Para Schmitt, "desde el punto de vista de Derecho internacional se encuentran los Estados independientes, unos frente a otros, al menos todavía hoy, como formaciones cerradas hacia fuera, impenetrables, impermeables, o (según la expresión americana, algo trivial estancados" (pero) "dentro de una Federación no puede haber esa cerrada impermeabilidad" (Cfr.: **Teoría de la Constitución**, Alianza, Madrid, 1ª edición, 1986, p. 362)".*

Lo interesante del caso es que el efecto de tanta teorización ha sido la anulación de las autonomías y la reversión de la descentralización. Y me hago la siguiente pregunta: ¿En que parte de la Constitución se utiliza la expresión federalismo dual o federalismo cooperativista? ¿Cuál es la base constitucional de esta concepción dirigida a la concentración del poder? ¿Puede el desarrollo de una teoría, basada en la mejor doctrina totalitaria, anular el principio de la supremacía constitucional?

V. LA REVERSIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sancionada por la Asamblea Nacional en fecha 17 de marzo de 2009; promulgada y publicada, en la misma fecha, en la Gaceta Oficial N° 39.140, se en-

cuentra en abierta contradicción con las disposiciones contenidas en el artículo 164 de la Constitución federal y, en la práctica, es un instrumento de reversión del proceso de descentralización en Venezuela.

El legislador alegó en la exposición de motivos del Proyecto, como causa eficiente de la modificación, un recurso interpuesto ante el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, por la Procuraduría General de la República, mediante el cual solicitaba la interpretación de la norma contenida en el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referido a la *"coordinación con el Ejecutivo Nacional de la competencia exclusiva atribuida a los estados para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos"*.

Ese recurso originó la Sentencia N° 565 de fecha 15 de abril de 2008, Jurisprudencia de especial relevancia en virtud del quiebre que representa, si la contrastamos con las anteriores decisiones de la misma Sala.[14] Inmediatamente antes de la promulgación de la Ley, la Sala Constitucional había dictado la Sentencia 155 de fecha 4 de marzo de 2009; y que tiene la función de establecer el procedimiento y alcance de la intervención de los servicios y competencias transferidas con miras a la reversión.[15]

Sin embargo, a pesar de toda esta innovación jurisprudencial que compromete al Tribunal Supremo de Justicia, la redacción del proyecto de Ley se hizo siguiendo los parámetros del Recurso presentado por el Procurador y no por la la Sentencia N° 565 de fecha 15 de abril de 2008. La razón es muy sencilla, el proyecto fue presentado previamente y no fue modificado sustancialmente después de la primera discusión, celebrada el 17 de abril de 2008, tal como se puede constatar en el Informe de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales de la Asamblea Nacional.

---

14 La sentencia N° 565 de fecha 15 de abril de 2008 de la Sala Constitucional, con ponencia de Luisa Estella Morales que declara resuelto el recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución federal, en el Expediente: N° 07-1108., debe consolidarse con la decisión N° 1273 de fecha 13 de agosto de 2008 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de Luisa Estella Morales que declara la nulidad de los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda. Expediente: N° 01-1796.

15 Sentencia N° 155 de fecha 4 de marzo de 2009, con ponencia de Carmen Zuleta de Merchán que declara terminado el proceso de intervención del Aeropuerto Internacional de Margarita Santiago Mariño. Expediente: N° 08-0864.

Por máxima de experiencia es evidente que, si la decisión fue de fecha 15 de abril, dado el proceso parlamentario que conforme al Reglamento Interior y de Debates del cuerpo legislativo implica actos preparatorios previos, no era factible la aprobación del proyecto siguiendo los parámetros de la Sentencia, dos días después de que fuera aprobada en primera discusión.[16]

La sentencia Nº 565 de fecha 15 de abril de 2008, exhorta a la Asamblea Nacional para que "en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación establecida en dicha decisión, a objeto de establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por dicha Sala en ejercicio de sus competencias". ¿Qué hizo la Asamblea Nacional? Todo lo contrario.

Mantuvo sin modificar el inconstitucional proyecto, lo sancionó y remitió para su promulgación. Fue así imposible acoger el exhorto contenido en la Sentencia. Así lo subrayo porque es de carácter previa a la mencionada decisión y la Ley refleja una política dirigida a la concentración de todos los poderes públicos en un mismo centro. La forma más expedita que encontraron para lograr ese objetivo fue la afectación de las competencias exclusivas contenidas en el artículo 164 de la Constitución federal. Insisto, lo contrario al contenido del exhorto.

El mecanismo utilizado fue inconstitucional y el camino que se escogió atenta precisamente contra los funcionarios que tienen legitimidad de origen en virtud de elecciones populares. En efecto, el proyecto elaborado antes de la Sentencia, mantenido después de ella y promulgado como Ley, establece que «*a fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordena-*

16 Es conveniente recordar que, entre otros requisitos, un proyecto de esta naturaleza amerita un estudio económico y la tramitación interna, remisión a la junta directiva del cuerpo y colocación del asunto en agenda. Por tal razón, no queda duda que la activación de la reforma se produjo con mucha anticipación a la fecha de la Sentencia y mal pudo seguirse el exhorto en ella contenido. Después, el contenido final de la Ley es idéntico al texto aprobado en primera discusión y se mantiene la misma premisa.

miento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia. A los efectos, de la reversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10 de esta Ley».

La norma precitada esta absolutamente viciada por cuanto deja a la voluntad discrecional de quien dirija al gobierno nacional la posibilidad de revertir el proceso de descentralización; y, esto lo permite, al confundir el concepto de competencias concurrentes, las cuales pueden ser ejercidas tanto por el poder nacional o el de los Estados, con la competencia exclusiva que, como en el caso de los puertos y aeropuertos, corresponde a los Estados de conformidad con el artículo 164.10 constitucional.

Otro punto evidente y controversial es el que emana del artículo 13 del proyecto que reza textualmente: «*A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, se transfiere a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: 1. La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado; 2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables; 3. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al Poder Nacional. Parágrafo Único: Hasta tanto los estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por los respectivos Consejos Legislativos, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad*». Esta Ley olvida que la transferencia de competencias ya fue hecha y tiene rango constitucional. En el mismo sentido, como prueba de la confusión que no puede ser involuntaria, se establece que el procedimiento de reversión será el previsto en el artículo 10 de la Ley.

Para mayor evidencia, ese procedimiento es el pautado tradicionalmente para revertir los servicios que habían sido transferidos mediante convenios a los Estados y que se enmarcaban en el concepto de competencias concurrentes. Peor aun, en la ley sancionada se modifica el mencionado artículo pero en el proyecto de Ley no se hace referencia a tal reforma, tal como se puede verificar en el proyecto precedente a la Sentencia del 15 de abril de 2008.

En pocas palabras, el artículo 10 mencionado fue modificado sin que exista evidencia en las actas de que fue considerada o votada la modifica-

ción. A todo evento, una de las conclusiones se hará evidente, no puede revertirse el proceso de descentralización por vía de una reforma legislativa. Además, como lo indica en la exposición de motivos de la ley centralizadora, incorporó la figura de la intervención administrativa por parte del Ejecutivo Nacional sobre las entidades estatales en los casos de competencias concurrentes, cuando la coordinación y las competencias hubieran sido transferidas del Poder Nacional a los Estados. Pero en el caso de competencias concurrentes solo hay transferencia de servicio mediante convenio.

Se vuelve a confundir la naturaleza de una competencia exclusiva con la de una concurrente; igualmente, la incorporación de la figura de la coordinación entre los niveles del Poder Público, así como la figura de la reversión en del Capítulo II de la ley vigente, típicas modalidades referidas a los convenios de descentralización propios de la transferencia de servicios [competencias concurrentes] se aplican a los fines de garantizar la adecuada prestación de bienes y servicios públicos de carreteras, autopistas nacionales y de puertos y aeropuertos de uso comercial [competencia exclusiva de los Estados].

De acuerdo a la sentencia N° 155 de fecha 4 de marzo de 2009, anteriormente citada, se crea la intervención administrativa, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, en cuanto a la prestación de bienes y servicios públicos anteriormente señalados, a fin de asegurar a los usuarios y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas, garantizando la continuidad y eficiencia de las correspondientes prestaciones y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.[17]

---

17 El diseño jurisprudencial de la intervención, ahora legalizado, implicó como dispositiva: *"TERCERO: ENTREGA EL MANEJO Y CONTROL del Aeropuerto Internacional del Caribe "General en Jefe Santiago Mariño" y del Aeropuerto Nacional de la Isla de Coche "Teniente Coronel Andrés Salazar Marcano", así como de sus instalaciones al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura (...) CUARTO: ORDENA a la Junta Interventora designada en la sentencia núm. 1502/2006, inicie de inmediato el procedimiento de entrega, según lo dispuesto en la motiva del presente fallo, y culminado el respectivo procedimiento de entrega según conste en el acta respectiva, la Junta Interventora cesará en sus funciones"*. De esta forma, además de legislar, la Sala Constitucional administra aeropuertos y extiende su poder a los Estados. Todo este proceso tuvo su inicio mucho antes de las elecciones regionales de noviembre de 2008 por lo que no responde a un resultado en particular sino a una estrategia cuidadosamente montada.

VI LA SUPRESIÓN DEL GOBIERNO METROPOLITANO DE CARACAS

La Ley sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, sancionada por la Asamblea Nacional en fecha 7 de abril de 2009; promulgada y publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.663 de fecha de abril de 2009, fue sancionada con un procedimiento que se encuentra en abierta contradicción con la disposición contenida en el artículo 203 de la Constitución federal; además de desacatar y desfigurar la Jurisprudencia con carácter vinculante contenida en la Sentencia N° 1563 de fecha 13 de abril de 2000, emanada de la Sala Constitucional.[18]

El instrumento fundamental y complementario de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas fue la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, dictada por la Comisión Legislativa Nacional, y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.006 de fecha 3 de agosto de 2000. Esta Ley es clave por cuanto, entre otros elementos, define las principales fuentes de ingreso del Distrito Metropolitano.

Resultar relevante, en este punto, recordar la controversia que se presentó en el seno mismo de la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, en la sesión del 3 de octubre de 1999, la Comisión sobre la Forma de Estado, Federalismo, Descentralización, Asunto de Estado y Municipios y Otras Entidades Locales presentó una comunicación dirigida al Presidente de la Comisión Constitucional en la que se indica expresamente: "*Sobre el Distrito Capital. La Comisión no presentó proyecto de articulado sobre la Región Capital, por no haberse llegado a un acuerdo sobre dicho tema. Estimamos indispensable que la Comisión se pronuncie sobre esta materia, pues en la Nueva Constitución, ella debe estar regulada*".

En la sesión del 12 de octubre de 1999, Segundo Meléndez, en su carácter de Presidente de la Comisión sobre la Forma de Estado, Federalismo, Descentralización, Asunto de Estado y Municipios y Otras Entidades Locales, advirtió en el momento de finalizar la presentación de la propuesta definitiva de la Comisión a su cargo: "*Permítanme expresar mi insatisfacción por el hecho de que tanto la Comisión que presido como la Comisión Constitucional no pudieran llegar a un acuerdo que permitiera presentar una propuesta en relación a un asunto de gran importancia, como lo es la situación de la capital de la República, es decir, que no pudieran producir una pro-*

---

18 Fue el precedente, tantas veces citado, del recurso de interpretación de "*la Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas*", ejercido por Alfredo Peña, en su carácter de Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas.

puesta en relación a un punto de gran importancia, como lo es la situación de la capital de la República, es decir, que no pudieron producir una propuesta para impulsar la creación de una forma de gobierno adecuada a las circunstancias condicionantes y realidades de Caracas. Esto es lamentable, sobre todo cuando percibimos que el elemento determinante en esta omisión o evasión no es la falta de conocimiento o manejo del tema, sino la presión política que operó inhibiendo a quienes tenían la responsabilidad de decidir. Los procedimientos de la vieja política se hicieron presentes y están malogrando una oportunidad irrepetible para encontrar la salida a los viejos problemas de gobernabilidad, organización y servicios de la ciudad de Caracas. No es admisible que el cálculo político inmediato impida acometer soluciones de fondo a los problemas de una ciudad y de una gente que lo merece todo. Todavía tenemos tiempo de rectificar, y espero que así lo haga esta Asamblea en honor del bravo pueblo de Caracas, que ha sabido decir presente en todos los momentos trascendentes de nuestra historia" [Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. Octubre-Noviembre 1999. Caracas: Imprenta del Congreso de la República, 1999].

De acuerdo a lo transcrito, existían tremendas contradicciones sobre el problema de la organización de Caracas y estos no fueron resueltos. La cuestión básica sobre la división del municipio Libertador fue diferida hasta la aprobación de una Ley del Distrito Capital y ahora, ese texto recientemente promulgado, invadió toda regulación normativa menos el objeto que le correspondía; precisamente, la reorganización del municipio Libertador.

VII. ELIMINACIÓN DE LOS RECURSOS

La Disposición Derogatoria contenida en la ley especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital anula y deroga parcialmente las disposiciones de Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, al revertir el situado constitucional y el subsidio de capitalidad, fuente presupuestaria fundamental de las instituciones metropolitanas; esta última es la Ley Marco a la cual debía estar sometida la primera.

El proyecto de la ley especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital no fue admitido por la Asamblea Nacional por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del mismo, lo que implica la violación del artículo 203 de la Constitución federal. Además, el Alcalde Metropolitano no sólo estuvo al margen de consulta sobre los cambios planteados sino que, mediante el uso de la fuerza pública, se le impidió el acceso a la Asamblea Nacional a los efectos de hacer uso a su derecho constitucional de opinar sobre el

texto sancionado, como primera autoridad civil del Distrito Metropolitano de Caracas.

La ley especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital no fue remitida, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional para que se produjera el pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico, lo que implica la violación del artículo 203 de la Constitución federal. Si se argumenta que no tiene tal carácter, con más razón es inconstitucional por el efecto de derogar parcialmente una ley orgánica, tal como se ha razonado.

El texto de la Ley contiene una Disposición Derogatoria Única que establece expresamente "*Queda derogada la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas*". El texto derogado contiene las dos normas que representan la fuente sustancial de recursos de la Alcaldía Metropolitana de Caracas. En efecto, los artículos 6 y 7 de la referida Ley establecen:

> "*Artículo 6.* El régimen presupuestario de transición comprende la liquidación de las cuentas fiscales de la Gobernación del Distrito Federal y el financiamiento del proceso de transferencia de las competencias y servicios que el Distrito Metropolitano de Caracas debe asumir.
>
> Los recursos que comprenden el régimen presupuestario de transición serán los siguientes:
>
> 1. Los recursos provenientes de las operaciones de crédito público que autorice la Asamblea Nacional requeridas para cubrir las insuficiencias de gastos en el Presupuesto Reconducido de la Gobernación del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año dos mil. Dicha solicitud será tramitada por el Ejecutivo Nacional, cumplidos como sean los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.
>
> 2. La variación del subsidio de capitalidad calculada con base en la siguiente regla: el subsidio de capitalidad anual será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar una y media Unidad Tributaria (1 1/2 UT) por el número de población del Distrito Capital, suministrado por la Oficina Central de Estadística e Informática.
>
> 3. La cantidad que le sea asignada por el Ejecutivo Nacional de los recursos disponibles del Fondo de Reestructuración contemplado en el artículo 4 de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para la contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público durante el Ejercicio Fiscal 2000.
>
> 4. Los recursos acumulados en el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, correspondientes a la cuenta de la Gobernación del Distrito Federal.

5. Los recursos acumulados en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, correspondientes a la cuenta de participación de la Gobernación del Distrito Federal, de acuerdo con los artículos 4, 5, 6, 7 y 22 de la Ley que crea dicho Fondo.

En el caso de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, el plazo considerado en el parágrafo primero del artículo 9 de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización se extenderá al período de transición fijado en el artículo 2 de la presente Ley.

6. El ajuste en las transferencias de recursos del Poder Nacional derivadas de los convenios de transferencia de competencias suscritos con la Gobernación del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 6, ordinal 5° de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

7. Los recursos correspondientes a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos o los que se establezcan de acuerdo con el ordinal 16° del artículo 156 de la Constitución.

8. Los ingresos contemplados en el artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Artículo 7. Los ingresos contemplados en el numeral 4 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, se deducirán directamente de la cuota correspondiente del situado constitucional y serán remitidos directamente por el Ejecutivo Nacional al Distrito Metropolitano de Caracas. Los aportes financieros contemplados en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, serán remitidos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano por parte de los municipios respectivos en los primeros treinta (30) días del período de transición".

La consecuencia de la derogatoria contenida en la ley es que el presupuesto que servía para el funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana será transferido, casi completamente, al Distrito Capital. En efecto, la totalidad del situado constitucional, las asignaciones especiales y el subsidio de capitalidad formarán parte del presupuesto de la nueva estructura y, en consecuencia, el presupuesto de la Alcaldía Metropolitana dependerá exclusivamente del 10% que le transfieran las alcaldías de Chacao, Baruta, El Hatillo, Libertador y Sucre.

Queda evidenciado que mediante una ley absolutamente viciada por razones formales se estaría desmantelando la única institución de rango constitucional que fue regulada directamente por la Asamblea Nacional Constituyente. El efecto sería inmediato por la disposición contenida en la Disposición Derogatoria Única. Esta situación se compadece absoluta-

mente con el proceso de reversión de la descentralización política desarrollada desde el año 1989.

VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En Venezuela se desarrolla un proceso de concentración del poder político que aplasta todas las manifestaciones de autonomía, pluralismo y libertad que se encuentran garantizadas en la Constitución federal. La sociedad se enfrenta a un aparato estatal signado por violentar los valores, principios y garantías democráticos; y que, con la permanente predica e instigación a la violencia ha menoscabado, directa o indirectamente, los derechos humanos de los venezolanos.

Ante esta situación, los mecanismos de resistencia se han encontrado con el obstáculo de la conformación de una estructura de poder que utiliza las instituciones democráticas para destruir el régimen de libertades. No se trata de las dictaduras convencionales sino de una nueva forma de acción política basada en la utilización de los recursos del Estado para alimentar una centrifuga de poder que se impone por encima del pluralismo, el Estado de Derecho y la propia Constitución.

TEXTO DE LAS LEYES

I. LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL (2009)*

LA ASAMBLEA NACIONAL
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DECRETA

la siguiente,

LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL

Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto de la Ley

Esta Ley establece y desarrolla las bases para la creación y organización del régimen del Distrito Capital, el cual comprende su organización, gobierno, administración, competencias y recursos de esta entidad político-territorial.

El Distrito Capital se asienta en el territorio originalmente poblado por los valerosos aborígenes Caracas, donde se fundó y a partir del cual se desarrolló la ciudad de Caracas, capital de la República Bolivariana de Venezuela, cuna de El Libertador Simón Bolívar y sede de los órganos del Poder Público Nacional.

---

* *Gaceta Oficial* Nº 39.156 del 13 de abril de 2009

Artículo 2. Distrito Capital

El Distrito Capital es una entidad político-territorial de la República con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio y por sus características singulares posee un régimen especial de gobierno.

Artículo 3. Régimen Especial

El régimen especial del Distrito Capital es un sistema de gobierno constituido por un órgano ejecutivo ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno cuya función legislativa estará a cargo de la Asamblea Nacional.

El régimen especial del Distrito Capital deberá profundizar el desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas, para lograr la mayor suma de humanización posible en ésta, la reina del Warairarepano.

Artículo 4. Límites

Los límites del Distrito Capital son los que le correspondían al extinto Distrito Federal a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que comprende el territorio del actual Municipio Bolivariano Libertador.

Artículo 5. Sede

La sede del Gobierno del Distrito Capital será el histórico Palacio de Gobierno de la extinta Gobernación del Distrito Federal, el cual se encuentra ubicado en el lado norte de la Plaza Bolívar de la ciudad de Caracas.

Capítulo II
Competencias del Distrito Capital

Artículo 6. Competencias

Es de la competencia del Distrito Capital:

1.- La administración de sus bienes, la inversión y administración de sus recursos, incluyendo los provenientes de las transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Público Nacional, así como de aquéllos que se le asignen como participación en los tributos nacionales.

2.- Definir en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar las calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente. En los casos que les sean aplicables, se incorporará el Poder Popular.

3.- Promover la organización de comunas y del gobierno comunal.

4.- Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios.

5.- Definir en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades destinados a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos del Distrito Capital.

6.- Promover la cultura, valores, tradiciones y toda manifestación que propenda al fortalecimiento de la identidad caraqueña, y a la creación de principios éticos que contribuyan a la convivencia solidaria para la construcción de la nueva sociedad.

7.- La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y del Distrito Capital. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

8.- Coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas. 9.- La promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la formación, ejecución y contraloría social de la gestión pública, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

10.- Ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la Ley y las Ordenanzas. Se desarrollará un modelo urbanístico, humano y armónico con la naturaleza.

11.- La creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

12.- Colaborar en la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y del Adulto y Adulta Mayor.

13.- La protección de la familia como institución fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de sus condiciones materiales y espirituales de vida.

14.- El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional.

15.- El Distrito Capital podrá celebrar operaciones de crédito público con la previa autorización del ejecutivo nacional.

16.- Cualquier otra que le sea asignada por la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos o las transferidas por el Ejecutivo Nacional.

Capítulo III
Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital

Artículo 7. Designación

El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 8. Función Administrativa

El Jefe o Jefa de Gobierno como superior jerárquico ejercerá la administración de los órganos y funcionarios de la Administración del Distrito Capital, además, la dirección, coordinación y control de los organismos de gobierno. El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital realizará el control de tutela sobre los entes de la administración descentralizada del Distrito Capital.

Artículo 9. Atribuciones

Corresponde al Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital:

1.- Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción, la Constitución de la República, las Leyes, Decretos y demás normas jurídicas e instrucciones que emanen del Ejecutivo Nacional.

2.- Administrar la Hacienda Pública del Distrito Capital.

3.- Elaborar y ejecutar el Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito Capital, conforme al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el cual se presentará ante el Consejo de Ministros y Ministras.

4.- Presentar el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para su consideración y aprobación ante el Consejo de Ministros y Ministras.

5.- Solicitar créditos adicionales y demás modificaciones del Presupuesto del Distrito Capital previo cumplimiento de los requisitos legales.

6.- Crear y organizar la imprenta Capital, y ordenar la promulgación de los actos que requieran publicidad en la Gaceta Oficial del Distrito Capital, tales como, aquéllos que produzcan efectos jurídicos de carácter general o de carácter particular, los Decretos, Resoluciones y Providencias Administrativas.

7.- Decretar y contratar obras públicas del Distrito Capital conforme a la Ley, emprender su ejecución y vigilar la buena inversión de los recursos a los fines de garantizar la mayor suma de bienestar y felicidad posible para los ciudadanos y ciudadanas.

8.- Controlar la ejecución de obras públicas del Distrito Capital, ajustándose a los recursos previstos en la Ley de Presupuesto y las previsiones en otras Leyes.

9.- Contratar con Fundaciones, cooperativas, organizaciones sociales o empresas, dando preferencia a aquéllas de propiedad social, directa o indirecta, previa demostración de su capacidad para garantizar el suministro de bienes o la prestación de servicios que fuesen necesarios. 10.- En coordinación con el Ejecutivo Nacional, constituir las fundaciones, empresas del Estado, empresas de producción y propiedad social; así como cualquier otra forma jurídica de asociación que fuese necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le sean conferidas al régimen del Distrito Capital y proveer la dotación de los mismos y hacer la designación de las autoridades respectivas.

11.- En coordinación con el Ejecutivo Nacional, impulsar, coordinar y ejecutar programas sociales que fomenten el desarrollo cultural, ambiental, educacional, asistencial y de salubridad, que vayan en beneficio del crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital.

12.- Las demás que le asigne la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos y el Ejecutivo Nacional.

Artículo 10. Rendición de Cuentas

El Jefe o Jefa de Gobierno rendirá cuenta de su gestión anualmente, dentro de los primeros sesenta días de cada año ante la Asamblea Nacional y el Poder Popular.

Capítulo IV
Hacienda Pública

Artículo 11. Hacienda Pública del Distrito Capital

La Hacienda Pública del Distrito Capital comprende el conjunto de bienes, muebles e inmuebles, ingresos, derechos, acciones y obligaciones que forman el Patrimonio del Distrito Capital y todos los demás bienes, rentas e ingresos cuya administración le corresponda.

Capítulo V
Bienes del Distrito Capital

Artículo 12. Bienes

Los bienes del Distrito Capital son aquéllos adquiridos, cedidos, traspasados o donados, ya sean éstos de carácter público o privado, y los

transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 13. Inalienabilidad e imprescriptibilidad

Los bienes de dominio público del Distrito Capital son inalienables e imprescriptibles y sólo podrán ser desafectados por el Jefe o Jefa de Gobierno, previa aprobación del Ejecutivo Nacional, cumpliendo el procedimiento legalmente establecido.

Capítulo VI
Ingresos del Distrito Capital

Artículo 14. Ingresos

El Distrito Capital tendrá como ingresos propios: 1.- Los recursos que le correspondan por concepto de Subsidio de Capitalidad, de acuerdo a la Ley de Presupuesto y el correspondiente al Situado Constitucional, tal y como lo expresa la Constitución de la República;

2.- El producto de las multas y sanciones pecuniarias impuestas por sus autoridades, así como las que se impongan a su favor por disposición de la Ley;

3.- El producto de su patrimonio, de la administración de sus bienes y los servicios que preste,

4.- Las tasas por el uso de sus bienes y servicios,

5.- Los recursos provenientes de asignaciones económicas especiales y la Ley en materia de Asignaciones Económicas Especiales;

6.- Los dividendos e intereses de cualquier naturaleza que correspondan al Distrito Capital por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia Capital,

7.- El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales;

8.- Los impuestos, tasas y contribuciones especiales que sean asignados por esta ley y por otras leyes nacionales;

9.- Los bienes que se donaren o legaren a favor del Distrito Capital;

10.- Los recursos administrados por el Fondo de Compensación Interterritorial que le correspondan según los criterios de distribución establecidos en la Ley,

11.- Los recursos provenientes de cualquier otra transferencia o subvención, así como los que le sean asignados como participación en los tributos nacionales de conformidad con la Ley,

12.- Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales u entes intergubernamentales,

13. El producto de cualquier otro recurso ordinario o extraordinario que legalmente le corresponda.

Artículo 15. Situado Constitucional

En la Ley de Presupuesto Nacional se registrará como ingreso el Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la Ley Nacional respectiva.

Artículo 16. Subsidio de Capitalidad

En la Ley de Presupuesto anual se incorporará una partida denominada Subsidio de Capitalidad del Distrito Capital, conforme a lo previsto en las Leyes Nacionales. El Subsidio de Capitalidad anual es un ingreso; será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar una y media Unidad Tributaria (1 ½ U.T.) por el número de población del Distrito Capital, suministrado por el ente competente en materia de Estadística.

Artículo 17. Recaudación e Inversión de Ingresos

El Distrito Capital podrá recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la ley, y en particular:

1.- Los tributos establecidos en el artículo 167 de la Constitución de la República.

2.- Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que determine la ley.

Artículo 18. Administración de los Ingresos

La administración de los ingresos del Distrito Capital se rige por la Constitución de la República, por las Leyes, los Reglamentos e instrucciones emanadas del Ejecutivo Nacional.

Artículo 19. Principios de Gestión Administrativa

La organización política y administración financiera del Distrito Capital se regirán y ejecutarán con base en los principios de justicia social, corresponsabilidad, concurrencia, eficiencia, efectividad, honestidad, transparencia, responsabilidad, solidaridad y rendición de cuentas, a los

fines de asegurar el desarrollo humano integral que garantice la mayor suma de felicidad posible.

Artículo 20. Presupuesto

El Presupuesto del Distrito Capital se establecerá en la Ley de Presupuesto Anual, siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en concordancia con los intereses del Pueblo del Distrito Capital.

Capítulo VII
Defensor Patrimonial y Órgano Contralor

Artículo 21. Defensor o Defensora Patrimonial

El Procurador o la Procuradora General de la República asesorará, defenderá, representará judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales del Distrito Capital, y será consultado para la aprobación de los contratos de interés público del Distrito Capital.

Artículo 22. Órgano Contralor

La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, será la encargada de ejercer el seguimiento, fiscalización y control de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública del Distrito Capital, así como, de toda la estructura organizativa que integre el Distrito Capital, incluyendo las fundaciones, empresas de cualquier carácter, institutos autónomos u otros entes que se creen de conformidad con la Ley.

Capítulo VIII
Participación Popular

Artículo 23. Participación

El Régimen Especial del Distrito Capital será un escenario para la promoción, desarrollo, impulso de los Consejos Comunales, Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, los Movimientos Populares y otras organizaciones del Poder Popular.

En coordinación con el Ejecutivo Nacional generará las condiciones más favorables para el fortalecimiento del Poder Popular, facilitando los medios de participación y protagonismo de los ciudadanos y las ciudadanas de la capital de la República.

Disposiciones Transitorias

Primera

La Asamblea Nacional aprobará, en un lapso no mayor de treinta días, una Ley especial que regule todo lo concerniente a la transferencia de los recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas.

Segunda

La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas deberá ser reformada dentro de un lapso de treinta días contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley.

Disposiciones Derogatorias

Primera

Queda derogada la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 37.006 de fecha 03 de agosto de 2000.

Segunda

Quedan derogadas todas las normas que colidan con lo establecido en la presente Ley.

Disposiciones Finales

Primera

Todo lo relacionado con los Actos Administrativos, emanados de las autoridades del Distrito Capital, así como su recurribilidad y potestad organizacional, se regirá por lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en la Ley Orgánica de la Administración Publica Nacional, respectivamente. Segunda

Esta Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los siete días del mes de abril de dos mil nueve. Año 198º de la Independencia y 150º de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

SAÚL ORTEGA CAMPOS
Primer Vicepresidente

JOSÉ ALBORNOZ URBANO
Segundo Vicepresidente

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN
Subsecretario

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los trece días del mes de abril de dos mil nueve, Años 198° de la Independencia, 150° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase,
(L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS
Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, LUIS RAMÓN REYES REYES

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular para Economía y Finanzas, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE

El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular para el Comercio, EDUARDO SAMÁN

El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, RODOLFO EDUARDO SANZ

El Ministro del Poder Popular para el Turismo, PEDRO MOREJÓN CARRILLO

El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, ELÍAS JAUA MILANO

El Ministro del Poder Popular para la Educación Superior, LUIS ACUÑA CEDEÑO

El Ministro del Poder Popular para la Educación, HÉCTOR NAVARRO

El Ministro del Poder Popular para la Salud y Protección Social, JESÚS MARÍA MANTILLA OLIVEROS

La Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, MARÍA CRISTINA IGLESIAS

El Ministro del Poder Popular para Las Obras Públicas y Vivienda, DIOSDADO CABELLO RONDÓN

El Ministro del Poder Popular para la Energía y Petró leo, RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARREÑO

La Ministra del Poder Popular para el Ambiente, YUVIRÍ ORTEGA LOVERA

El Ministro del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, JORGE GIORDANI

El Encargado del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, JESSE CHACÓN ESCAMILLO

El Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, JESSE CHACÓN ESCAMILLO

La Ministra del Poder Popular para las Comunas, ÉRIKA DEL VALLE FARÍAS PEÑA

El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, FÉLIX RAMÓN OSORIO GUZMÁN

El Ministro del Poder Popular para la Cultura, HÉCTOR ENRIQUE SOTO CASTELLANOS

La Ministra del Poder Popular para el Deporte, VICTORIA MERCEDES MATA GARCÍA

La Ministra del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática, SOCORRO ELIZABETH HERNÁNDEZ

La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO

La Ministra de Estado para Asuntos de la Mujer, MARÍA LEÓN

II. LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS (2000)*

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En ejercicio de la facultad establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

DECRETA

la siguiente,

LEY ESPECIAL SOBRE EL RÉGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

Capítulo I
Disposiciones fundamentales

Artículo 1.

Esta Ley tiene por objeto regular la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como unidad político territorial de la ciudad de Caracas, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y establecer las bases de su régimen de gobierno, organización, funcionamiento, administración, competencia y recursos. El Distrito Metropolitano de Caracas goza de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.

Artículo 2

Los límites del Distrito Metropolitano de Caracas, son los del Municipio Libertador del Distrito Capital, el cual sustituye al Distrito Federal, y

---

* *Gaceta Oficial* N° 36.906 del 8 de marzo de 2000

de los Municipios Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo del Estado Miranda. Cualquier controversia que pudiera surgir sobre los mismos será decidida por el Tribunal Supremo de Justicia de conformidad con la Constitución y las leyes de la República, en cualquier caso preservando la integridad territorial del Estado Miranda.

Artículo 3.

El Distrito Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles:

1. El Nivel Metropolitano, formado por un órgano Ejecutivo y un órgano Legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial Metropolitana de Caracas;

2. El Nivel Municipal, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas, con jurisdicción municipal.

Artículo 4.

El gobierno y administración del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano. La función legislativa del Distrito Metropolitano de Caracas corresponde al Cabildo Metropolitano, integrado por Concejales Metropolitanos por un período de cuatro (4) años; pudiendo ser reelegidos para un período inmediato por una sola vez.

Artículo 5.

En cada Municipio el poder ejecutivo lo ejercerá el Alcalde Municipal, y el legislativo el Concejo Municipal, con sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en la Constitución y leyes de la República.

Artículo 6.

El Alcalde Metropolitano de Caracas, los Concejales Metropolitanos, los Alcaldes Municipales y los miembros de los Concejos Municipales serán electos por votación popular, universal, directa y secreta en la misma oportunidad en que se lleven a cabo las elecciones municipales en todo el país. En las correspondientes al Alcalde Metropolitano participarán todos los electores residentes en los Municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas. En las destinadas a elegir Alcaldes y Concejos Municipales participarán los electores correspondientes al municipio respectivo.

Artículo 7.

Para ser elegido Alcalde Metropolitano o de alguno de sus Municipios integrantes, Concejales del Cabildo Metropolitano o de los Concejos Municipales, se requiere ser venezolano, mayor de veintiún (21) años de edad, de estado seglar, no estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente firme, residencia de no menos de cinco (5) años en el área del Distrito Metropolitano de Caracas y estar inscrito en el Registro Electoral Permanente del mismo. Deberá, además, cumplir los requisitos establecidos en la Constitución y leyes de la República.

Capítulo II
Del alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas

Artículo 8.

El Alcalde Metropolitano es la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas, así como los Alcaldes Municipales lo son en cada uno de los Municipios que lo integran. Tendrá, además, las siguientes atribuciones:

1. Cumplir y velar por el cumplimiento de la Constitución de la República, las leyes nacionales y acuerdos y ordenanzas que dicte el Cabildo Metropolitano;

2. Administrar la Hacienda Pública Metropolitana;

3. Preservar el orden público y la seguridad de las personas y propiedades;

4. Presentar al Cabildo Metropolitano el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para cada Ejercicio Fiscal, conforme a la ley;

5. Gerenciar y coordinar las competencias metropolitanas para unificar las áreas de servicios públicos de interés común y fijar las tasas y tarifas por los servicios;

6. Promulgar las ordenanzas dictadas por el Cabildo Metropolitano, dentro de los ocho (8) días de haberlas recibido. Cuando a su juicio existan razones para su revisión podrá devolverlas al Cabildo Metropolitano, dentro del mismo plazo, con una exposición razonada pidiendo su reconsideración. En estos casos, el Cabildo procederá a la revisión, pudiendo ratificar la ordenanza, 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;

7. Presidir el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas;

8. Organizar y dirigir los espacios u oficinas relativas al funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana;

9. Ejercer la representación del Distrito Metropolitano de Caracas;

10. Concurrir a las sesiones del Cabildo Metropolitano con derecho a palabra cuando lo considere conveniente, también deberá hacerlo cuando sea invitado por este cuerpo;

11. Dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar el espíritu, propósito o razón y los reglamentos autónomos previstos en esta Ley.

12. Suscribir los contratos y concesiones de la competencia del nivel metropolitano;

13. Rendir cuenta anual de su gestión al Contralor del Distrito Metropolitano de Caracas;

14. Asumir las competencias que correspondían al Gobernador del Distrito Federal.

Capítulo III
Del Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas

Artículo 9.

El Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas es el órgano superior de consulta y asesoría del Alcalde Metropolitano, y se reunirá a convocatoria suya.

Artículo 10.

El Consejo de Gobierno será presidido por el Alcalde Metropolitano, e integrado por los Alcaldes de los municipios que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas.

Capítulo IV
Del Cabildo Metropolitano

Artículo 11.

El Cabildo Metropolitano es el órgano legislativo del Distrito Metropolitano de Caracas, y estará integrado por los Concejales Metropolitanos, elegidos en la oportunidad y en el número determinados por la legislación electoral aplicable.

Artículo 12.

Son atribuciones del Cabildo Metropolitano:

1. Dictar su Reglamento interno;

2. Sancionar ordenanzas y acuerdos sobre las materias de la competencia metropolitana;

3. Recibir informe de la Gestión Anual del Alcalde Metropolitano;

4. Aprobar o rechazar los contratos que someta a su consideración el Alcalde Metropolitano, cuando lo exija la legislación aplicable;

5. Designar al Contralor Metropolitano, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 176 de la Constitución;

6. Considerar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Distrito Metropolitano de Caracas que deberá presentar el Alcalde Metropolitano, y pronunciarse sobre el mismo en la oportunidad y forma prevista en la legislación aplicable;

7. Las demás que le asigne el ordenamiento jurídico aplicable.

Capítulo V
De la Contraloría Metropolitana

Artículo 13.

La Contraloría Metropolitana será dirigida por un Contralor designado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y en las leyes aplicables.

Artículo 14.

Corresponderá a la Contraloría Metropolitana el control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Distrito Metropolitano. Así como las operaciones relativas a los mismos, conforme la ley a las ordenanzas aplicables.

Artículo 15.

El Contralor durará en sus funciones cuatro (4) años, pero podrá ser destituido por faltas graves calificadas por el Poder Ciudadano Nacional.

Capítulo VI
Del procurador metropolitano

Artículo 16.

El nombramiento del Procurador Metropolitano, será propuesto por el Alcalde al Cabildo Metropolitano quien lo designará por la aprobación

de la mayoría absoluta de sus miembros, en los primeros treinta (30) días posteriores a su instalación, al iniciarse el período Constitucional.

Para ser Procurador Metropolitano se requiere ser venezolano, mayor de treinta (30) años y de profesión abogado.

La destitución del Procurador Metropolitano será propuesta por el Alcalde, previa elaboración del expediente respectivo, por fallas graves en el ejercicio de sus funciones. Dicha destitución deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Cabildo Metropolitano.

Artículo 17.

Serán atribuciones del Procurador Metropolitano sostener y defender, judicial y extrajudicialmente, los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas en todos los asuntos y negocios en las cuales tenga interés el Distrito Metropolitano de Caracas conforme a las instrucciones del Alcalde Metropolitano. Además, estará obligado a advertir a los funcionarios y empleados metropolitano sobre las faltas que observará en el desempeño de sus funciones y solicitar su destitución en caso de reincidencia.

Artículo 18.

Todo ciudadano que tenga información sobre alguna situación que afecte los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas, que deba ser conocido prevenido o evitado por el Procurador Metropolitano lo comunicará, a éste a fin, de que proceda en consecuencia.

Capítulo VII
De las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas

Artículo 19.

El Distrito Metropolitano de Caracas tiene las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El Nivel Metropolitano de Caracas tiene competencias en las siguientes materias:

1. El Acueducto Metropolitano de Caracas;

2. Distribución y venta de electricidad, y gas doméstico;

3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y viviendas de interés social;

4. Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana;

5. Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano de Caracas;

6. Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos;

7. Institutos metropolitanos de crédito;

8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia;

9. Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital, el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud;

10. La normativa para armonizar tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano;

11. Tratamiento y disposición de residuos sólidos;

12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano; y

13. Las demás que le sean atribuidas por el poder nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.

Las actuaciones metropolitanas se realizarán en un marco de participación vecinal, tomando en cuenta las opiniones e iniciativas de las autoridades de las entidades municipales integradas en el Área Metropolitana en el proceso de definición de políticas, planes y proyectos, control y evaluación de los resultados de la gestión.

Capítulo VIII
De la Hacienda Pública Metropolitana

Artículo 20.

La Hacienda Pública Metropolitana estará constituida por el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Distrito Metropolitano de Caracas, y en especial:

1. Los bienes, derechos y acciones que pertenezcan o de los cuales sea titular el Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de esta Ley Especial, inclusive los derechos y acciones sobre el patrimonio de empresas, fundaciones, asociaciones y cualquier otra forma de organización descentralizada pública o de entidades privadas; los bienes que le

sean atribuidos y los que adquiera por cualquier medio conforme a la Constitución y la ley;

2. Los ingresos producto de la administración de sus bienes y de la participación en entidades de cualquier género;

3. Los ingresos provenientes de su competencia tributaria, inclusive el producto de las tasas administrativas y las derivadas del uso o aprovechamiento de sus bienes;

4. Los demás bienes, derechos y acciones que pasen a formar parte de su patrimonio por cualquier título, así como las obras, edificaciones e instalaciones construidas o en proceso de construcción por parte del Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley Especial, en los términos de los correspondientes negocios jurídicos.

Artículo 21.

Los bienes del dominio público metropolitano son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán ser desafectados de la condición de dominio público por el Cabildo Metropolitano a propuesta del Alcalde Metropolitano y con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes. Las áreas verdes, plazas y parques no podrán ser objeto de cesión o concesión de uso que altere su finalidad y naturaleza original.

Artículo 22.

Son ingresos del Distrito Metropolitano de Caracas:

1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes;

2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles, el producto de multas, sanciones y los demás que le sean atribuidas;

3. El Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad;

4. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas;

5. El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior;

6. La transferencia por concepto de subsidio de capitalidad que se le acuerde en el Presupuesto Nacional para cada ejercicio fiscal, y las demás

transferencias y aportes especiales que reciba el Poder Nacional o de otras fuentes;

7. Los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley.

Artículo 23.

El ingreso referido en numeral 3 del artículo 22, deberá ser destinado a gastos en el ámbito territorial del Distrito Capital.

Artículo 24.

El Distrito Metropolitano de Caracas podrá crear, recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la Ley, y en particular:

1. Los tributos que tienen asignados los Estados en la Constitución de la República, así como los que les sean asignados de acuerdo con la Ley prevista en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución de la República;

2. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que determine la Ley.

Artículo 25.

La política financiera, presupuestaria y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas estará orientada por la equidad y armonización social, bajo los siguientes principios:

1. La garantía de la función social de la propiedad, de acuerdo con los principios constitucionales;

2. La protección, preservación y recuperación del ambiente;

3. La reducción de la desigualdad social;

4. La prestación eficiente de los servicios en todos los sectores.

Artículo 26.

La coordinación de las mancomunidades metropolitanas que se establezcan corresponde al Alcalde Metropolitano.

Capítulo IX
Disposiciones Finales

Artículo 27.

Las autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas velarán por la estricta observancia de la normativa constitucional que consagra el proceso de descentralización como principal estrategia del desarrollo y, en tal

sentido estimularán la cooperación institucional y la armonización en la relación de los dos niveles del Gobierno Metropolitano y entre éstos y el Gobierno Nacional y el del Estado Miranda.

Artículo 28.

Las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el tiempo de su vigencia, así como la legislación prevista en el numeral 7 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, regirán para el Distrito Metropolitano de Caracas en cuanto sean aplicables.

Artículo 29.

La integración de nuevas entidades territoriales al Distrito Metropolitano de Caracas será aprobada por la Asamblea Nacional, mediante acuerdo suscrito al efecto.

Artículo 30.

Después de la entrada en vigencia de la presente Ley, corresponderá a la Asamblea Nacional cualquier modificación de la misma, mediante el procedimiento constitucional de formación de las leyes.

Artículo 31.

Cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al Distrito Metropolitano de Caracas deberá consultar a las autoridades del mismo.

Artículo 32.

La Asamblea Nacional podrá atribuir al Distrito Metropolitano de Caracas determinadas competencias nacionales con el fin de promover la descentralización política y administrativa.

Artículo 33.

Se crea el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas, presidido por el Alcalde Metropolitano e integrado por los Alcaldes de los municipios que conformen el Distrito Metropolitano de Caracas, un Concejal de cada uno de estos municipios, un representante del Ejecutivo Nacional, un representante de la Gobernación del Estado Miranda, los Presidentes de la Juntas Parroquiales, por representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada de conformidad con la Constitución y la ley.

Artículo 34.

Cuando traten temas concernientes al Distrito Metropolitano de Caracas, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deberán invitar al Alcalde Metropolitano de Caracas.

Artículo 35.

Cuando se trate de la consideración de temas que afecten o sean de interés del Estado Miranda el Cabildo Metropolitano y el Consejo de Gobierno Metropolitanos deberán invitar con derecho a voz al Gobernador de esa entidad.

Artículo 36.

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, y deroga la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Capítulo X
Disposiciones Transitorias

Artículo 37.

Mientras no sean elegidas y entren en posesión de sus cargos las autoridades del Nivel Metropolitano del Distrito Metropolitano de Caracas, continuarán en ejercicio de sus funciones las autoridades del Distrito Federal, conforme al régimen de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Artículo 38.

Corresponde a la Asamblea Nacional en el lapso no mayor de un (1) año a partir de su instalación dictar las medidas para la reorganización político territorial del Municipio Libertador, de conformidad con los principios de descentralización y participación contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 39.

El Gobernador del Distrito Federal presentará al Cabildo Metropolitano que se elija en las primeras elecciones que se realicen para proveer a su integración, memoria de su respectiva gestión e informe de rendición de cuenta que deberá contener, entre otros elementos, los siguientes:

1. Relación detallada de deudas contraídas con identificación de acreedores, fecha de vencimiento y condiciones de amortización;

2. Cuadro de personal por unidad administrativa;

3. Inventario de bienes;

4. Análisis de la situación financiera y administrativa, con especificación del flujo de caja previsto para el año fiscal, relación de negociaciones en curso, asunto en litigio judicial con especificación del tribunal en que cursa y estado de la causa y de los poderes otorgados vigentes;

5. Descripción y recaudos relativos a obras en proceso;

6. Estado actualizado de obligaciones impagadas o morosas de los contribuyentes;

7. Las demás informaciones pertinentes para la mejor determinación de los activos y pasivos de la Hacienda Pública Metropolitana, a los fines de la precisión de los elementos originarios que la constituirán.

Dada, firmada y sellada en la sede de la Asamblea Nacional Constituyente, a los veintiocho días del mes de enero del año dos mil. Año 189° de la Independencia y 140° de la Federación.

Luis Miquelena
Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente

Aristóbulo Isturiz
Vicepresidente de la Asamblea Nacional Constituyente

Los Secretarios,
Elvis Amoroso Alejandro Andrade

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los ocho días del mes de marzo de dos mil. Año 189° de la Independencia y 141° de la Federación.

Cúmplase,
(L.S.)

HUGO CHAVEZ FRIAS

III. LEY DE TRANSICIÓN DEL DISTRITO FEDERAL AL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS (2000)[1]

LA COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL

En ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 6 numeral 1 del Decreto de La Asamblea Nacional Constituyente mediante el cual se establece el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en Gaceta Oficial N° 36.920 de fecha veintiocho de marzo de dos mil.

DECRETA

la siguiente,

LEY DE TRANSICIÓN DEL DISTRITO FEDERAL AL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

Artículo 1

La presente Ley regula el régimen de transición administrativa, orgánica y de gobierno del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución y en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

Artículo 2

A los efectos de la presente Ley la transición es un régimen especial y provisional en materia fiscal, laboral y de gestión administrativa, y está comprendida desde la instalación del Cabildo Metropolitano de Caracas hasta el 31 de diciembre del año 2000.

---

1 *Gaceta Oficial* N° 37.006 del 3 de agosto de 2000.

Artículo 3

El Cabildo Metropolitano de la ciudad de Caracas se instalará para su primera sesión en el Palacio Federal Legislativo, sin convocatoria previa, a las diez de la mañana del quinto día siguiente a la proclamación de sus integrantes por parte del Consejo Nacional Electoral. En la primera sesión el Cabildo Metropolitano acordará la sede de las siguientes sesiones en cualesquiera de las instalaciones que correspondan al Distrito Metropolitano de Caracas. El Alcalde del Distrito Metropolitano se juramentará ante el Cabildo Metropolitano el quinto día siguiente a su instalación.

Artículo 4

Se declara la transferencia de las dependencias y entes adscritos a la Gobernación del Distrito Federal a la Alcaldía Metropolitana, así como la reorganización y reestructuración de los mismos. Durante la transición, el Alcalde del Distrito Metropolitano tendrá una amplia potestad para regular la organización administrativa y el funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana, de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes nacionales, los reglamentos y las ordenanzas.

Artículo 5

El Alcalde podrá solicitar al Cabildo Metropolitana habilitación para dictar créditos adicionales y para efectuar la reasignación y modificación de las partidas del presupuesto a que hubiere lugar durante el periodo de transición.

Hasta tanto exista determinación y disponibilidad presupuestaria, los gastos requeridos para la entrada en funcionamiento de los órganos del Distrito Metropolitano de Caracas se harán con cargo al presupuesto de la Gobernación del Distrito Federal para el año 2000.

Artículo 6

El régimen presupuestario de transición comprende la liquidación de las cuentas fiscales de la Gobernación del Distrito Federal y el financiamiento del proceso de transferencia de las competencias y servicios que el Distrito Metropolitano de Caracas debe asumir.

Los recursos que comprenden el régimen presupuestario de transición serán los siguientes:

1. Los recursos provenientes de las operaciones de crédito público que autorice la Asamblea Nacional requeridas para cubrir las insuficiencias de gastos en el Presupuesto Reconducido de la Gobernación del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año dos mil. Dicha solicitud será

tramitada por el Ejecutivo Nacional, cumplidos como sean los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

2. La variación del subsidio de capitalidad calculada con base en la siguiente regla: el subsidio de capitalidad anual será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar una y media Unidad Tributaria (1 1/2 UT) por el número de población del Distrito Capital, suministrado por la Oficina Central de Estadística e Informática.

3. La cantidad que le sea asignada por el Ejecutivo Nacional de los recursos disponibles del Fondo de Reestructuración contemplado en el artículo 4 de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público durante el Ejercicio Fiscal 2000.

4. Los recursos acumulados en el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, correspondientes a la cuenta de la Gobernación del Distrito Federal.

5. Los recursos acumulados en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, correspondientes a la cuenta de participación de la Gobernación del Distrito Federal, de acuerdo con los artículos 4, 5, 6, 7 y 22 de la Ley que crea dicho Fondo.

En el caso de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, el plazo considerado en el parágrafo primero del artículo 9 de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización se extenderá al período de transición fijado en el artículo 2 de la presente Ley.

6. El ajuste en las transferencias de recursos del Poder Nacional derivadas de los convenios de transferencia de competencias suscritos con la Gobernación del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 6, ordinal 5° de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

7. Los recursos correspondientes a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos o los que se establezcan de acuerdo con el ordinal 16° del artículo 156 de la Constitución.

8. Los ingresos contemplados en el artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Artículo 7

Los ingresos contemplados en el numeral 4 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, se deducirán directamente de la cuota correspondiente del situado constitucional y serán remitidos directamente por el Ejecutivo Nacional al Distrito Metropolitano de Caracas. Los aportes financieros contemplados en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, serán remitidos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano por parte de los municipios respectivos en los primeros treinta (30) días del período de transición.

Artículo 8

Las deudas y demás obligaciones pendientes de la Gobernación del Distrito Federal y de sus entes adscritos, hasta la fecha de inicio del período de transición, serán liquidadas de la forma siguiente:

1. La República condonará las deudas con la administración pública centralizada y asumirá las que se encuentren pendientes con los institutos autónomos o las empresas del Estado.

2. Los compromisos válidamente adquiridos por la Gobernación del Distrito Federal, serán cancelados con cargos al presupuesto reconducido del presente Ejercicio Fiscal y atendiendo a la disponibilidad correspondiente en la Tesorería de la Gobernación del Distrito Federal. De no existir la previsión presupuestaria ni la disponibilidad en la Tesorería, deberán seguirse los procedimientos que al efecto prevé la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

3. Los litigios pendientes o eventuales relacionados con la Gobernación del Distrito Federal serán atendidos por el Procurador Metropolitano.

4. Los pasivos laborales que se deriven de la Ley Orgánica del Trabajo, de la Ley de Carrera Administrativa, de las Convenciones colectivas de trabajo o de los laudos arbitrales, anteriores al proceso de transición y los que se generen por efectos de dicho proceso, serán cancelados por la República por órgano del Ministerio de Finanzas, con cargos a los recursos contemplados en el Artículo 3º del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional Para Realizar Operaciones de Crédito Público destinadas al Refinanciamiento de la Deuda Pública Externa e Interna, al Pago de Obligaciones Laborales y a la Reposición del Patrimonio del Banco Central publicada en la Gaceta Oficial Nº 36.550 de fecha 30 de septiembre de 1998.

Artículo 9

La administración de personal durante el Régimen de Transición se hará de acuerdo con los siguientes parámetros:

1. El personal al servicio de la Gobernación del Distrito Federal y sus entes adscritos, continuará en el desempeño de sus cargos, mientras dure el periodo de transición, de conformidad con las normas contenidas en la Constitución y en las Leyes.

2. El pago de las pensiones que correspondan al personal jubilado e incapacitado, incluyendo aquellos que en la actualidad se encuentran en proceso de jubilación o incapacidad, los asumirá el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Finanzas.

Artículo 10

Los procedimientos administrativos pendientes ante la Gobernación del Distrito Federal, proseguirán ante la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, de acuerdo al régimen bajo el cual se hayan iniciado.

Artículo 11

Quedan adscritos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas los institutos y servicios autónomos, las empresas, fundaciones y demás formas de administración funcional de la Gobernación del Distrito Federal.

El Alcalde, mediante decreto, podrá acordar su reorganización o liquidación y en tal sentido tomará las acciones y medidas necesarias para su ejecución.

Artículo 12

La Oficina Central de Presupuesto y la Contraloría General de la República prestarán su colaboración y asesoría a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas en el proceso de transición, en lo relativo a:

1. El inventario de los bienes, ingresos y obligaciones que pasarán a constituir la Hacienda Pública Metropolitana.

2. La auditoría de cargos, recursos Humanos y pasivos laborales.

3. Los requerimientos contemplados en el artículo 39 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

4. El cumplimiento de los parámetros que en materia de transferencia de personal establece la presente Ley.

5. El saneamiento de las finanzas de la Alcaldía del Distrito Metropolitano.

6. Los mecanismos de transferencia de las competencias que deba asumir el Distrito Metropolitano de Caracas.

7. Todas las demás que de conformidad con la Constitución, la Ley Orgánica de Crédito Público, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, permitan a la Alcaldía lograr los objetivos propuestos por la presente Ley.

Artículo 13

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Comisión Legislativa Nacional, en Caracas a los dieciocho días del mes de julio de dos mil. Año 190° de la Independencia y 141° de la Federación.

LUIS MIQUILENA
Presidente

BLANCANIEVE PORTOCARRERO

Primera Vicepresidenta ELÍAS JAUA MILANO

Segundo Vicepresidente ELVIS AMOROSO

Secretario OLEG ALBERTO OROPEZA

Subsecretario Palacio de Miraflores, en Caracas, a los tres días del mes de agosto de dos mil. Año 190° de la Independencia y 141° de la Federación.

Cúmplase
(L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado:

El Vicepresidente Ejecutivo, JULIÁN ISAÍAS RODRÍGUEZ DÍAZ

El Ministro del Interior y Justicia, LUIS ALFONSO DÁVILA

El Ministro de Relaciones Exteriores, JOSÉ VICENTE RANGEL

El Ministro de Finanzas, JOSÉ A. ROJAS RAMÍREZ

El Ministro de la Defensa, ISMAEL ELIÉZER HURTADO SOUCRE

El Ministro de la Producción y el Comercio, JUAN DE JESÚS MONTILLA SALDIVIA

El Ministro de Educación, Cultura y Deportes, HÉCTOR NAVARRO DÍAZ

El Ministro de Salud y Desarrollo Social, GILBERTO RODRÍGUEZ OCHOA

El Ministro del Trabajo, LINO ANTONIO MARTÍNEZ SALAZAR

El Ministro de Infraestructura, ALBERTO EMERICH ESQUEDA TORRES

El Ministro de Energía y Minas, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE

El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales, JESÚS ARNALDO PÉREZ

El Ministro de Planificación y Desarrollo, JORGE GIORDANI

El Ministro de Ciencia y Tecnología, CARLOS GENATIOS SEQUERA

El Ministro de la Secretaría de la Presidencia, FRANCISCO RANGEL GÓMEZ

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

Por Allan R. Brewer-Carías 9

I. INTRODUCCION 11

II. EL SENTIDO DE LA DESAPARICIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU SUSTITUCIÓN POR EL DISTRITO CAPITAL 14

III. LA RELACIÓN ENTRE EL DISTRITO CAPITAL Y EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS 17

IV. LA CREACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS MEDIANTE LEY ESPECIAL, COMO GOBIERNO MUNICIPAL A DOS NIVELES 21

V. LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS Y LA TRANSFERENCIA DE BIENES DEL DISTRITO FEDERAL AL MISMO 24

VI. LOS INTENTOS DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN EN 2007 PARA RECREAR EL DISTRITO FEDERAL Y CENTRALIZAR LA FEDERACIÓN 26

VII. LA RECREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL CON NOMBRE DE "DISTRITO CAPITAL" DEPENDIENTE DEL PODER NACIONAL EN 2009 Y LA USURPACIÓN PATRIMONIAL RESPECTO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS 31

VIII. UN RETROCESO INSTITUCIONAL DE MÁS DE 150 AÑOS 35

EL INTENTO FALLIDO DE COORDINAR EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Por Manuel Rachadell 39

I. PLANTEAMIENTO 41

II. LA SOLUCIÓN INSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999.... 43

1. *Los antecedentes* 43

A. *Antecedentes próximos* 43

B. *Antecedentes remotos* 44

2. *El sistema de gobierno municipal a dos niveles en la Constitución* 46

3. *El sistema de gobierno municipal a dos niveles en la Ley del Distrito Metropolitano de Caracas* 48

4. *La asunción de competencias del Distrito Federal por el Distrito Metropolitano de Caracas* 54

III. LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTARON EL FUNCIONAMIENTO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS 55

1. *Las incomprensiones* 55

2. *Los intereses partidistas* 58

A. *El intento de separar el Distrito Capital* 58

B. *La toma temporal de la Policía Metropolitana* 59

C. *La centralización de servicios* 60

D. *El desmantelamiento del Distrito Metropolitano* 62

IV. LA LEGISLACIÓN SOBRE EL DISTRITO CAPITAL 64

1. *La Ley sobre el Régimen y Organización del Distrito Capital* 64

2. *La Ley Especial de Transferencia de Bienes y Recursos Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital* 66

A. *Las competencias del Distrito Capital* 66

B. *Los ingresos del Distrito Capital* 67

C. *El proyecto del Régimen Municipal a dos niveles del área metropolitana* 67

V. LA VIOLACIÓN DE NORMAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON LA LEGISLACIÓN RECIENTE SOBRE CARACAS 72

1. *Desconocimiento del principio de la irretroactividad de la ley* 73

2. *Infracción al principio de gobierno electivo y de la revocabilidad de los mandatos* 76

3. *Violación del principio de descentralización* 77

4. *Infracción del principio de participación* 78

5. *Desconocimiento de Caracas como capital de la República* 81
6. *Menoscabo de la autonomía municipal* 82
7. *Incumplimiento de la regulación sobre las leyes orgánicas* 83
VI. REFLEXIONES FINALES 86

DISTRITO CAPITAL, DISTRITO METROPOLITANO, O DISTRITO CAPITAL METROPOLITANO

Por Nelson Socorro 89

I. INTRODUCCIÓN 91
II. PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 18 DE LA CONSTITUCIÓN 93
1. *Artículo 16 constitucional* 93
A. *Encabezamiento* 93
B. *El primer párrafo* 94
2. *Artículo 18 Constitucional* 96
A. *La unidad político-territorial de la ciudad de Caracas* 96
B. *La ciudad como una Unidad político territorial.* 97
III. DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA CONSTITUCION. 98
IV. CONCLUSIONES 101

LA LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y REGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL Y LA SUBVERSIÓN GUBERNAMENTAL CONTRA EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Por Enrique J. Sánchez Falcón 103

I. EL PROGRESIVO DESMANTELAMIENTO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO 105
1. *El régimen y organización de los consejos comunales.* 109
2. *La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.* 111
3. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.* 114
4 *La unilateral disposición de los recursos financieros de los Estados y Municipios por parte del Poder Nacional.* 116
II. LA LESORDC, COMO ELEMENTO SINGULAR DENTRO DEL PROCESO DE DESMANTELAMIENTO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO 119
1 *La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y el ordenamiento constitucional.* 120

2. *La desnaturalización del carácter de entidad política del Distrito Capital*.. 122
3. *La LESORDC y el sistema de administración financiera del Sector Público* 124
4. *La LESORDC y los principios, lineamientos y bases que rigen la Administración Pública* 127

III. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA RESISTENCIA LEGÍTIMA AL PROCESO DE DESMANTELAMIENTO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO 128

DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS Vs. DISTRITO CAPITAL

Por Juan Cristóbal Carmona Borjas 131

REVERSIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y MUERTE DEL FEDERALISMO EN VENEZUELA

Por Tulio Álvarez 141

I. EL FEDERALISMO COMO DOCTRINA DEMOCRÁTICA 143
II. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA DE ESTADO FEDERAL 144
III. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL CASO VENEZOLANO 146
IV. LA CONTRADICTORIA ELABORACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA SALA CONSTITUCIONAL 151
V. LA REVERSIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN 161
VI LA SUPRESIÓN DEL GOBIERNO METROPOLITANO DE CARACAS 166
VII. ELIMINACIÓN DE LOS RECURSOS 167
VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN 170

TEXTOS DE LA LEYES

I. **LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL (2009)** 173

Capítulo I
Disposiciones Generales 173

Capítulo II
Competencias del Distrito Capital 174

Capítulo III
Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital 176

Capítulo IV
Hacienda Pública 177

Capítulo V
Bienes del Distrito Capital 177

Capítulo VI
Ingresos del Distrito Capital 178

Capítulo VII
Defensor Patrimonial y Órgano Contralor 180

Capítulo VIII
Participación Popular 180

Disposiciones Transitorias 181

Disposiciones Derogatorias 181

Disposiciones Finales 181

II. LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS (2000) 185

Capítulo I
Disposiciones fundamentales 185

Capítulo II
Del alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas 187

Capítulo III
Del Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas 188

Capítulo IV
Del Cabildo Metropolitano 188

Capítulo V
De la Contraloría Metropolitana 189

Capítulo VI
Del procurador metropolitano 189

Capítulo VII
De las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas 190

Capítulo VIII
De la Hacienda Pública Metropolitana 191

Capítulo IX
Disposiciones Finales 193

Capítulo X
Disposiciones Transitorias 195

III. LEY DE TRANSICIÓN DEL DISTRITO FEDERAL AL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS (2000) 197

LEYES SOBRE DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

ESTUDIOS POR:

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
MANUEL RACHADELL
NELSON SOCORRO
ENRIQUE SÁNCHEZ FALCÓN
JUAN CARMONA BORJAS
TULIO ÁLVAREZ

COLECCIÓN
TEXTOS
LEGISLATIVOS Nº 45
1ª EDICIÓN

editorial jurídica venezolana
Caracas 2009

ALCALDÍA METROPOLITANA DE CARACAS

CARACAS ciudad para la Vida

LEY SOBRE DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

"ADDENDUM"

COLECCIÓN TEXTOS
LEGISLATIVOS
Nº 45

Editorial Jurídica Venezolana
Caracas/2009

ADDENDUM

Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor), Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Enrique Sánchez Falcón, Juan Carmona Borjas, Tulio Álvarez, ***Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas***, Colección Textos Legislativos Nº 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009, 209 pp.

Con posterioridad a la redacción de los trabajos contenidos en este libro y después de su publicación, se sancionaron las siguientes leyes cuyo texto se publica en este addendum:

Primero la ***Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas*** (Gaceta Oficial Nº 39.276 de 01-10-2009), que derogó la ***Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*** (Gaceta Oficial Nº 36.906, de 08-03-2000) que se menciona en la obra; y

Segundo, la ***Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital*** (Gaceta Oficial Nº 39.170 del 4 de mayo de 2009).

Dichas reformas, sin embargo, en nada afectan la sustancia del contenido de los trabajos publicados.

EDITORIAL JURÍDICA VENEZOLANA
2009

TEXTOS DE LEYES

Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas

(*Gaceta Oficial* Nº 39.276 del 1 de octubre de 2009)

LA ASAMBLEA NACIONAL
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DECRETA

la siguiente,

LEY ESPECIAL DEL RÉGIMEN MUNICIPAL A DOS NIVELES DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Capítulo I

Disposiciones Fundamentales

Artículo 1. Objeto. Esta Ley norma el régimen de gobierno municipal a dos niveles del Área Metropolitana de Caracas como unidad político-territorial de los municipios que la integran, establecido en el Artículo 18 de la Constitución de la República, así como su funcionamiento, administración, competencias y recursos.

Artículo 2. Área Metropolitana de Caracas. El Área Metropolitana de Caracas como unidad político-territorial, posee personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución e la República y la ley. Su ámbito geográfico comprende el Municipio Bolivariano Libertador del Distrito Capital y los Municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Bolivariano de Miranda.

Esta instancia de régimen municipal se crea con el fin de establecer una política integral que permita la planificación y coordinación de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, en concordancia con los municipios que lo integran.

Artículo 3. Organización en dos niveles. El Área Metropolitana de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles:

1. El nivel metropolitano, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial metropolitana;

2. El nivel municipal, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Área Metropolitana de Caracas, con jurisdicción municipal.

Artículo 4. Órganos. El gobierno y administración del Área Metropolitana de Caracas corresponde al Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana. La función legislativa corresponde al Cabildo Metropolitano, el cual quedará integrado por los concejales metropolitanos o concejalas metropolitanas, electos o electas por votación popular, universal, directa y secreta. La elección de las autoridades metropolitanas se realizará en la oportunidad señalada en la legislación que desarrolla los principios constitucionales del Poder Público Municipal, a menos que el Consejo Nacional Electoral acuerde que deban realizarse separadas de las elecciones de las autoridades municipales.

Capítulo II

Competencias del Área Metropolitana de Caracas

Artículo 5. Competencias. Para alcanzar el desarrollo armónico e integral del Área Metropolitana de Caracas, en concordancia con los planes de desarrollo de los municipios que la integran, se le asigna a esta instancia metropolitana como competencia fundamental, la planificación y coordinación en las siguientes materias:

1. La ordenación urbana y urbanística.

2. La protección del ambiente y el saneamiento ambiental.

3. La promoción y dirección de las mancomunidades que se acuerden entre los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, en las materias de su competencia.

4. La contribución con las administraciones de los gobiernos municipales que integran el Área Metropolitana de Caracas en la gestión tributaria a los efectos de garantizar su cumplimiento y demás deberes formales.

5. El desarrollo de programas de asistencia técnica dirigidos al nivel municipal, orientados a lograr el cumplimiento eficiente de sus competencias.

6. La transferencia de competencia y servicios municipales a las comunidades y grupos vecinales organizados, conforme a lo establecido en la Constitución de la República.

7. Las demás que le sean delegadas o transferidas por los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas.

Capítulo III

Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana

Artículo 6. Requisitos. Los requisitos para ser Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana serán los establecidos en la ley que regula la materia municipal.

Artículo 7. Elección. El Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana será electo o electa por votación popular, universal, directa y secreta. En las elecciones correspondientes al Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana participarán todos los electores o electoras inscritos o inscritas en el Registro Electoral, residentes en las circunscripciones electorales que integran los municipios del Área Metropolitana de Caracas.

Artículo 8. Atribuciones del Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana. El Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos.

2. Presentar para su aprobación al Cabildo Metropolitano, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el ejercicio económico financiero, conforme a la ley.

3. Administrar la Hacienda Pública Metropolitana.

4. Promulgar las ordenanzas dictadas por el Cabildo Metropolitano.

5. Ejercer la representación del Área Metropolitana de Caracas.

6. Asistir a las sesiones del Cabildo Metropolitano con derecho a voz cuando lo considere conveniente, así como cuando sea invitado o invitada por este Cuerpo.

7. Dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar el espíritu, propósito o razón.

8. Suscribir contratos y convenios para la prestación de servicios públicos, con los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, previa autorización de él o ella o de los Alcaldes o Alcaldesas y los Concejos Municipales de los Municipios que intervengan.

9. Rendir y entregar memoria y cuenta anual de su gestión al Contralor o Contralora del Área Metropolitana de Caracas y al Cabildo Metropolitano.

10. La dirección y administración de las mancomunidades que acuerden los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas.

Capítulo IV

Hacienda Pública Metropolitana

Artículo 9. Integración. La Hacienda Pública Metropolitana estará constituida por el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Área Metropolitana de Caracas, y en especial:

1. Los ingresos producto de la administración de sus bienes y de la participación en entidades de cualquier género.

2. Los ingresos provenientes de su competencia tributaria, licencias o autorizaciones, inclusive el producto de las tasas administrativas y las derivadas del uso o aprovechamiento de sus bienes.

3. Los demás bienes, derechos y acciones que pasen a formar parte de su patrimonio por cualquier título.

4. Los aportes especiales y cualesquiera otros que por disposición legal le correspondan o le sean asignados.

5. Los demás que le asigne la ley.

Artículo 10. Bienes del dominio público. Los bienes del dominio público metropolitano son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán ser desafectados de la condición de dominio público por el Cabildo Metropolitano, a propuesta del Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana y con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Artículo 11. Ingresos. Son ingresos del Área Metropolitana de Caracas:

1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.

2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles y el producto de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

3. La transferencia por concepto de un aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, que hará la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda por un monto equivalente que oscile entre dos coma cinco por ciento (2,5%) hasta el siete por ciento (7%) de su situado constitucional anual.

4. La transferencia por concepto de un aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, que hará el Gobierno del Distrito Capital por un monto

equivalente que oscile entre cero coma cinco por ciento (0,5%) hasta el cinco por ciento (5%) de su situado constitucional anual.

5. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el situado que corresponde a cada uno de los municipios que integren el Área Metropolitana de Caracas.

6. El aporte financiero de los municipios integrados en el Área Metropolitana de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno en el ejercicio fiscal vigente.

7. Las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.

8. Los dividendos o intereses por suscripción de capital.

9. Las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Público Nacional.

10. Los provenientes de donaciones y legados de conformidad con la Constitución de la República y la ley.

Artículo 12. Deducción del situado constitucional. Los ingresos contemplados en el numeral 5 del Artículo anterior, se deducirán directamente de la cuota correspondiente del situado constitucional y serán remitidos directamente por el Ejecutivo Nacional al Área Metropolitana de Caracas. Los aportes financieros contemplados en el numeral 6 del referido artículo, serán remitidos mensualmente a la Alcaldía Metropolitana por parte de los Municipios, en un lapso no mayor a los siete días hábiles de haber sido efectivamente recaudado.

Capítulo V

Del Cabildo Metropolitano

Artículo 13. Integración del Cabildo Metropolitano. El Cabildo Metropolitano es el órgano legislativo del Área Metropolitana de Caracas, y estará integrado por los concejales metropolitanos o concejalas metropolitanas elegidos o elegidas en la oportunidad y en el número, determinados por la legislación electoral aplicable.

Artículo 14. Atribuciones. Son atribuciones del Cabildo Metropolitano:

1. Dictar y aprobar su reglamento interno y de debates.

2. Sancionar ordenanzas y acuerdos sobre las materias de la competencia del Área Metropolitana de Caracas.

3. Aprobar los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística.

4. Aprobar la creación de mancomunidades entre los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas.

5. Promover los medios de participación protagónica del pueblo en la gestión pública metropolitana.

6. Recibir el informe de la gestión anual del Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana.

7. Aprobar o rechazar los contratos que someta a su consideración el Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana, cuando lo exija la legislación aplicable.

8. Ejercer el control político sobre la gestión del Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana.

9. Considerar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos del Área Metropolitana de Caracas, que deberá presentar el Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana, y pronunciarse sobre el mismo en la oportunidad y forma prevista en la legislación aplicable.

10. Elegir en la primera sesión de cada año del período municipal o en la sesión más inmediata siguiente, al Presidente o Presidenta dentro de su seno, y a un Secretario o Secretaria fuera de su seno.

11. Las demás que le asigne el ordenamiento jurídico aplicable.

Artículo 15. Ordenanzas. Las ordenanzas dictadas por el Cabildo Metropolitano serán vinculantes y de aplicación directa en los municipios que integran el Área Metropolitana de Caracas, en procura de la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas.

Capítulo VI

Contraloría Metropolitana

Artículo 16. Contralor o Contralora. La Contraloría Metropolitana será dirigida por un Contralor o Contralora designado o designada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y en las leyes aplicables.

Artículo 17. Atribuciones del Contralor o Contralora. Corresponderá a la Contraloría Metropolitana el control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Área Metropolitana de Caracas, así como las operaciones relativas a los mismos, conforme a la ley y a las ordenanzas aplicables.

Artículo 18. Duración y permanencia. El Contralor Metropolitano o Contralora Metropolitana durará en sus funciones cinco años, pero

podrá ser destituido o destituida por causa grave, previa instrucción del procedimiento administrativo de ley, con garantía del debido proceso y el derecho a la defensa, y una vez solicitada la autorización al Contralor o Contralora General de la República.

Capítulo VII

Participación Popular en la Gestión del Área Metropolitana de Caracas

Artículo 19. Participación popular y coordinación. Las actuaciones de la Alcaldía Metropolitana deberán realizarse en el marco de la participación protagónica de las comunidades organizadas y en coordinación con las autoridades de las entidades municipales integradas en el Área Metropolitana de Caracas.

Artículo 20. Del derecho a la información a los ciudadanos y ciudadanas. Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones tienen derecho a obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública del Área Metropolitana de Caracas. Igualmente tienen derecho a formular peticiones y propuestas, y a recibir oportuna y adecuada respuesta.

Artículo 21. Participación de los ciudadanos y ciudadanas en los planes y proyectos. El Gobierno Metropolitano deberá crear los mecanismos que garanticen la incorporación de los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones en la definición, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación en los planes y proyectos del Área Metropolitana de Caracas.

Artículo 22. Contraloría social. Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión del Área Metropolitana de Caracas. A estos fines, las autoridades metropolitanas deberán dar la mayor publicidad a los actos de gestión de interés general, tales como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes. Para ejercer este control social, los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones podrán solicitar la información y documentación administrativa que sea de interés para la comunidad. La administración municipal está en la obligación de suministrarlas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA: Las normas relativas a los numerales 3 y 4 del Artículo 11 entrarán en vigencia a partir del ejercicio económico financiero del año 2010.

SEGUNDA: El Gobierno Metropolitano, con la entrada en vigencia de esta Ley, deberá reformar la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos del año 2009, en función de sus nuevas competencias y fuentes de financiamiento. De determinarse alguna insuficiencia presupuestaria en gasto de personal para el presente ejercicio fiscal, el Gobierno Metropolitano motivará, de conformidad con las disposiciones legales y sublegales vigentes, la correspondiente solicitud de recursos adicionales ante el Ejecutivo Nacional.

TERCERA: El personal al servicio del Distrito Metropolitano de Caracas, a la entrada en vigencia de esta Ley, seguirá gozando de los derechos laborales previstos en las leyes que rigen la materia y, por tanto, se les garantizará su estabilidad laboral. A los fines de garantizar lo pautado en la presente disposición, las autoridades del Área Metropolitana de Caracas deberán realizar la reorganización del personal en las dependencias, según la nueva estructura orgánica y funcional, sin menoscabo de sus derechos laborales.

CUARTA: Lo dispuesto en el numeral 6 del Artículo 11 referido al aporte financiero, entrará en vigencia a partir del mes de enero del año 2010.

QUINTA: El Gobierno Metropolitano en un lapso de cinco días hábiles, suministrará la nómina mensual del personal pensionado o pensionada y jubilado o jubilada objeto de transferencia y dentro del lapso de treinta días a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, consignará todos los expedientes del personal pensionado o pensionada y jubilado o jubilada de la extinta Gobernación del Distrito Federal y del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital.

SEXTA: A la entrada en vigencia de esta Ley, cesará la potestad tributaria que venía ejerciendo transitoriamente el Distrito Metropolitano de Caracas, en el ramo de timbre fiscal, pasando esta potestad al Distrito Capital.

SÉPTIMA: Hasta culminar el actual periodo, el Alcalde o Alcaldesa en funciones seguirá distinguiéndose con el nombre de Alcalde o Alcaldesa del Distrito Metropolitano de Caracas. Para el nuevo periodo comenzará a denominarse Alcalde Metropolitano o Alcaldesa Metropolitana, en atención a lo establecido en el Artículo 6 de esta Ley.

OCTAVA: En cuanto a los trámites rutinarios, las dependencias administrativas del actual Distrito Metropolitano de Caracas agotará el inventario documental de papelería; su renovación se hará progresivamente con la denominación prevista en esta Ley, en un plazo que no excederá de dos años.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

ÚNICA

Queda derogada la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 36.906, de fecha 08 de marzo de 2000.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA: A la entrada en vigencia de esta Ley cesará en sus funciones el Procurador Metropolitano o Procuradora Metropolitana.

SEGUNDA: El pago de las jubilaciones y pensiones, así como los pasivos laborales que se deriven de la Ley Orgánica del Trabajo, de la Ley del Estatuto de la Función Pública, de las convenciones colectivas de trabajo o de los laudos arbitrales por efectos de la promulgación de la presente Ley, que correspondan al personal pensionado o pensionada y jubilado o jubilada y aquéllos que a la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren en proceso de jubilación o pensión, así como el pago de las pensiones y jubilaciones correspondientes a la extinta Gobernación del Distrito Federal, serán cancelados por el gobierno del Distrito Capital, a quien corresponderá su administración, con recursos transferidos por la República por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Economía y Finanzas. Su administración corresponderá al Distrito Capital.

TERCERA: Todo lo no previsto en la presente Ley, se regirá por lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuanto le sea aplicable.

CUARTA: La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los veintiséis días del mes de agosto de dos mil nueve. Años 199º de la Independencia y 150º de la Federación.

CILIA FLORES

Presidenta de la Asamblea Nacional,

SAÚL ORTEGA CAMPOS

Primer Vicepresidente,

JOSÉ ALBORNOZ URBANO, Segundo Vicepresidente

IVÁN ZERPA GUERRERO, Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN, Subsecretario

Promulgación de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los treinta días del mes de septiembre de dos mil nueve. Años 199° de la Independencia, 150° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase, (L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, LUIS RAMÓN REYES REYES

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular para Economía y Finanzas, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE

El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular para el Comercio, EDUARDO SAMÁN

El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, RODOLFO EDUARDO SANZ

El Ministro del Poder Popular para el Turismo, PEDRO MOREJÓN CARRILLO

El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, ELÍAS JAUA MILANO

El Ministro del Poder Popular para la Educación Superior, LUIS ACUÑA CEDEÑO

El Ministro del Poder Popular para la Educación, HÉCTOR NAVARRO

La Ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, ÉRIKA DEL VALLE FARÍAS PEÑA

El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, FÉLIX RAMÓN OSORIO GUZMÁN

El Ministro del Poder Popular para la Cultura, HÉCTOR ENRIQUE SOTO CASTELLANOS

La Ministra del Poder Popular para el Deporte, VICTORIA MERCEDES MATA GARCÍA

La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO

La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Gé ero, MARÍA LEÓN

El Ministro de Estado, EUGENIO VÁSQUEZ ORELLANA

Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital

(*Gaceta Oficial* Nº 39.170 del 4 de mayo de 2009)

Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital

(Gaceta Oficial Nº 39.170 del 4 de mayo de 2009)

LA ASAMBLEA NACIONAL
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

DECRETA

la siguiente,

LEY ESPECIAL DE TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS Y BIENES ADMINISTRADOS TRANSITORIAMENTE POR EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS AL DISTRITO CAPITAL

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto regular todo lo concerniente a la transferencia de los recursos y bienes que le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.

Artículo 2. Se declara la transferencia orgánica y administrativa y quedan adscritos al Distrito Capital las dependencias, entes, servicios autónomos, demás formas de administración funcional y los recursos y bienes del Distrito Metropolitano de Caracas que por su naturaleza permitían el ejercicio de las competencias del extinto Distrito Federal, entre otras: los servicios e instalaciones de prevención; lucha contra incendios y calamidades públicas; los servicios e instalaciones educacionales, culturales y deportivas; la ejecución de obras públicas de interés distrital; la lotería distrital; los parques, zoológicos y otras instalaciones recreativas; el servicio del transporte colectivo; el servicio de aseo urbano y disposición final de los desechos sólidos; la protección a los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y

los adultos y adultas mayores; la prefectura y las jefaturas civiles parroquiales; y las demás que resultaren del inventario de recursos y bienes efectuado por la Comisión de Transferencia establecida en esta Ley.

Todos los recursos y bienes adquiridos en razón de la ejecución provisional y transitoria de esas competencias por parte del Distrito Metropolitano de Caracas quedan transferidos al Distrito Capital, a excepción de los que hayan sido transferidos al Ejecutivo Nacional. El Jefe o Jefa de Gobierno tendrá amplia potestad de regular y establecer la organización administrativa y el funcionamiento del Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos.

El Jefe o Jefa de Gobierno, mediante Decreto, podrá acordar la reorganización o liquidación de las dependencias, entes, servicios autónomos y demás formas de administración funcional que le sean transferidos, y en tal sentido, tomará las acciones y medidas necesarias para su ejecución.

Artículo 3. Se transfiere al Distrito Capital:

1. Los recursos financieros por concepto de subsidio de capitalidad de acuerdo con la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009 y el Situado Constitucional como lo expresa la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

2. La cuota parte correspondiente al Distrito Capital de los recursos financieros provenientes del fondo Intergubernamental para la Descentralización.

3. Los recursos financieros que le corresponden al Distrito Capital, provenientes de asignaciones económicas especiales y de la Ley en materia de Asignaciones Económicas Especiales.

4. La cuota parte correspondiente al Distrito Capital, de los recursos financieros acumulados en el Fondo para la Estabilización Macroeconómica.

El Distrito Capital aplicará el régimen presupuestario establecido para la Administración Pública Nacional y se regirá por las normas que al efecto dicte la Asamblea Nacional y el Ejecutivo Nacional.

Artículo 4. Las deudas y demás obligaciones pendientes de los entes, dependencias y servicios adscritos al Distrito Metropolitano de Caracas y que se transfieren al Distrito Capital, serán liquidadas de la forma siguiente:

1. El Ejecutivo Nacional en coordinación con el Gobierno del Distrito Capital, establecerá los mecanismos que permitan honrar los com-

promisos con la administración pública centralizada, institutos autónomos y empresas del Estado.

2. Los compromisos válidamente adquiridos por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas en su carácter de administrador transitorio de las competencias, ingresos y bienes del extinto Distrito Federal, serán cancelados con cargo al presupuesto del presente Ejercicio Económico Financiero y atendiendo a la disponibilidad correspondiente en la Tesorería de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas. De no existir la previsión presupuestaria ni la disponibilidad en la Tesorería, deberán seguirse los procedimientos que al efecto prevé la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

3. Los litigios y procedimientos administrativos pendientes o eventuales relacionados con las competencias, bienes e ingresos del extinto Distrito Federal y que eran administrados transitoriamente por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, serán atendidos por la Procuraduría General de la República, previa entrega formal del inventario de los respectivos casos.

4. Los pasivos laborales que se deriven de la Ley Orgánica del Trabajo, del Estatuto de la Función Pública, de las Convenciones Colectivas de Trabajo o de los laudos arbitrales, anteriores a la promulgación de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y los que se generen por efecto del proceso de transferencia previsto en esta Ley, serán cancelados por el Distrito Capital con recursos transferidos por la República por órgano del ministerio del poder popular con competencia en materia de economía y finanzas.

Artículo 5. El personal al servicio de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, de sus entes, dependencias, servicios adscritos y demás formas de administración funcional a ser transferidos, continuará en el desempeño de sus cargos hasta tanto se materialice su transferencia, de conformidad con las normas contenidas en la Constitución de la República y en las leyes.

Artículo 6. Los procedimientos administrativos pendientes ante la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas proseguirán ante el Distrito Capital, siempre que éstos correspondan a las competencias asignadas en la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.

Artículo 7. En un lapso de tres días posterior a la entrada en vigencia de esta Ley, se deberá constituir una Comisión de Transferencia presidida por el Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital y contará con un o una representante designado o designada por la Jefatura de Gobierno, un o una representante designado o designada por la Asamblea Nacional, un o una representante designado o designada

por la Contraloría General de la República, un o una representante designado o designada por la Procuraduría General de la República, un o una representante designado o designada por la Oficina Nacional de Presupuesto, un o una representante designado o designada por la Tesorería Nacional y por el Contralor o Contralora del Distrito Metropolitano de Caracas a los fines de determinar:

1. El inventario de los bienes, ingresos y obligaciones que pasarán a constituir la Hacienda Pública del Distrito Capital.

2. La auditoría de cargos, recursos humanos y pasivos laborales.

3. Los mecanismos normativos y procedimentales de transferencia de los recursos, bienes, entes, dependencias, servicios adscritos y demás formas de administración funcional que deba asumir el Distrito Capital.

4. Cualquier otro requerimiento que a juicio de esta Comisión de Transferencia y de conformidad con la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos permitan al Distrito Capital la ejecución de la presente Ley.

La falta de designación de algún representante de los indicados en el presente artículo no impide la conformación de la Comisión de Transferencia.

El Jefe o Jefa de Gobierno designará un Secretario o Secretaria fuera del seno de la Comisión de Transferencia, quien ejercerá funciones auxiliares.

La Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, sus dependencias, entes y servicios autónomos y demás formas de administración funcional, suministrarán en los términos y plazos que establezca la Comisión de Transferencia toda la información requerida.

Artículo 8. El Distrito Capital tendrá los mismos privilegios y prerrogativas procesales y fiscales otorgadas a la República.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Quedan derogadas todas las normas que colidan con la presente Ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA: A los efectos de cumplir con los trabajadores y trabajadoras adscritos a las dependencias, entes, servicios autónomos y demás formas de administración funcional del Distrito Metropolitano de Caracas, la República proporcionará al Distrito Metropolitano de Ca-

racas, con cargo a las asignaciones presupuestarias correspondientes al Distrito Capital, los recursos financieros para el cumplimiento de las obligaciones laborales, hasta tanto se instrumente la estructura orgánica y administrativa y se apruebe el Presupuesto de Ingresos y Gastos para el Año 2009 del Distrito Capital.

SEGUNDA: Los recursos remanentes no causados de las asignaciones presupuestarias correspondientes al Distrito Capital que administra transitoriamente el Distrito Metropolitano de Caracas, en los términos de la disposición anterior, serán reintegrados al Distrito Capital.

TERCERA: Los jueces y juezas de la República deben notificar a la Procuraduría General de la República de los procesos en curso en los cuales sea parte el Distrito Metropolitano de Caracas, a los fines de tomar las medidas para la defensa de los bienes, derechos e intereses patrimoniales del Distrito Capital en los casos que sean transferidos de conformidad con esta Ley. Los jueces o juezas deberán suspender las respectivas causas conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA: La transferencia de las dependencias, entes, servicios autónomos y demás formas de administración funcional del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital obliga la transferencia de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles, incluso aquellos otorgados en calidad de comodato y de los recursos financieros que conformen su patrimonio.

SEGUNDA: Tanto el Distrito Metropolitano de Caracas como el Distrito Capital respetarán las relaciones laborales y derechos preexistentes, producto de convenciones colectivas y los regímenes especiales que se deriven de las leyes.

TERCERA: La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Dada, firmada y sellada, en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los veintiocho días del mes de abril de dos mil nueve. Años 199° de la Independencia y 150° de la Federación.

CILIA FLORES

Presidenta de la Asamblea Nacional

SAÚL ORTEGA CAMPOS

Primer Vicepresidente

JOSÉ ALBORNOZ URBANO

Segundo Vicepresidente

IVÁN ZERPA GUERRERO

Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN

Subsecretario

Promulgación de la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los treinta días del mes de Abril de dos mil nueve. Años 199° de la Independencia, 150° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase,

(L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, LUIS RAMÓN REYES REYES

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular para Economía y Finanzas, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE