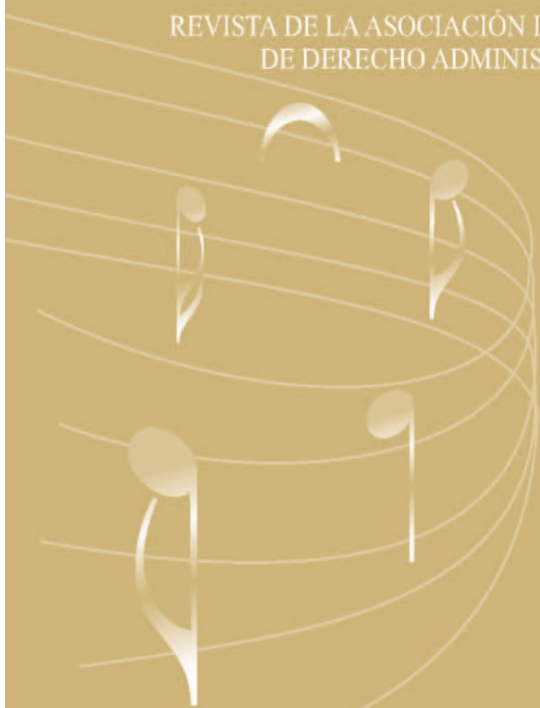


# AÍDA

## *Ópera prima*

### *de Derecho Administrativo*

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



*Opus No. 5*

*Enero-Junio 2009*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN  
COORDINACIÓN DE POSGRADO  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
"AGUSTÍN GORDILLO"  
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO



*AÍDA*  
*OPERA PRIMA DE DERECHO*  
*ADMINISTRATIVO*

Revista de la Asociación Internacional  
de Derecho Administrativo

---

AÑO 3      *OPUS* No. 5      Enero – Junio 2009

Dr. Jorge Fernández Ruiz  
*Fundador*

*De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica en manera alguna que esta revista, AÍDA. OPERA PRIMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, se solidarice con su contenido.*



**COMITÉ EDITORIAL DE LA FES ACATLÁN**

MTRA. HERMELINDA OSORIO CARRANZA  
Presidenta del Comité Editorial

LIC. RUBÉN ORTIZ FRUTIS  
Secretario Ejecutivo del Comité Editorial

D.G. VICTOR HUGO HUERTA GONZÁLEZ  
Secretario Técnico del Comité Editorial

DR. JOSÉ ALEJANDRO SALCEDO AQUINO  
Secretario General

DR. GUILLERMO GONZÁLEZ RIVERA  
Coordinador del Programa de Estudios de Posgrado

DR. MAURICIO PILATOWSKY BRAVERMAN  
Coordinador del Programa de Investigación

PROFRA. CARLA POVERO CANTU  
Coordinadora del Centro de Idiomas Extranjeros

MTA. ROSALÍA VÁZQUEZ HERNÁNDEZ  
Jefa de la División del Sistema de Universidad  
Abierta, Educación Continua y a Distancia

LIC. SARA LUZ ALVARADO ARANDA  
Jefa de la División de Humanidades

ARQ. JOSÉ LUIS BERMÚDEZ ALEJO  
Jefe de la División de Diseño y Edificación

MTRO. MANUEL MARTÍNEZ JUSTO  
Jefe de División de Ciencias Socioeconómicas

LIC. AÍDA MIRELES RANGEL  
Jefa de la División de Ciencias Jurídicas

FIS. MAT. JORGE LUIS SUÁREZ MADARIAGA  
Jefe de la División de Matemáticas e Ingeniería



DR. JOSÉ NARRO ROBLES

Rector

DR. SERGIO ALCOCER MARTÍNEZ DE CASTRO

Secretario General

DR. JOSÉ ALEJANDRO SALCEDO AQUINO

Directora

DR. DARÍO RIVERA VARGAS

Secretario General

FIS. MAT. JORGE LUIS SUÁREZ MADARIAGA

Coordinador de Servicios Académicos

DR. ENRIQUE GARCÍA MOISÉS

Coordinador del Programa de Estudios de Posgrado

**D.G. VICTOR HUGO HUERTA GONZÁLEZ**

Jefe de la Unidad de Servicios Editoriales



**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**DR. JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ**

Presidente

**DR. MAHENDRA P. SINGH**

Presidente Adjunto para Asia

**DRA. JACQUELINE MORAND-DEVILLER**

Presidenta Adjunta para Europa

**DR. JOHN MILL ACKERMAN**

Presidente Adjunto para América del Norte

**DR. MARIANO BRITO**

Presidente Adjunto para América del Sur

**DR. HUGO HAROLDO CALDERÓN MORALES**

Presidente Adjunto para Centro América

**DR. ANDRY MATILLA CORREA**

Presidente Adjunto para el Caribe

**DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA**

Presidente del Foro Mundial de Jóvenes  
Administrativistas

# AÍDA

## OPERA PRIMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

*Revista de la Asociación Internacional  
de Derecho Administrativo*

Jorge Fernández Ruiz  
*Director general*

Augusto Sánchez Sandoval  
*Director técnico*

Miguel Alejandro López Olvera  
*Director ejecutivo*

Gabino E. Castrejón García  
*Director jurídico*

David Cienfuegos Salgado  
*Director académico*

Javier Santiago Sánchez+  
*Director de relaciones públicas*

Filiberto Otero Salas  
*Director de distribución*

Federico Fabricio Santiago Sánchez  
*Director editorial*

Luis Gerardo Rodríguez Lozano  
*Director de difusión*

## **CONSEJO EDITORIAL**

Manlio Fabio Casarín León  
Presidente

José Araujo Juárez, Dafne Barak-Erez, Hugo Haroldo Calderón Morales, Germán Cisneros Farías, Agustín García López, Agustín Gordillo, Miriam Mabel Ivanega, Andry Matilla, Jacqueline Morand-Deviller, José René Olivos Campos, Rolando Pantoja Bauza, Luciano Parejo Alfonso, Juan Francisco Pérez Gálvez, Carlos del Piazso, Cristian Pielow, Jaime Rodríguez-Arana, Libardo Rodríguez Rodríguez, Enrique Rojas Franco, Mahendra P. Singh, Eduardo Torres Espinosa, Patricia Vintimilla.

## **COMITÉ EDITORIAL**

Daniel Márquez Gómez  
Presidente

Jorge Abdó, Héctor Aldasoro Velazco, María Inés Aragón Salcido, Eugenio Arriaga Mayés, Adriana Berruero García, María Guadalupe Fernández Ruiz, Carla Huerta Ochoa, María Guadalupe Márquez Olvera, Eliseo Muro Ruiz, Arturo Orendain González, Alfonso Román Quiroz, Jorge Enrique Romero Pérez, Lucila Silva Guerrero, Roberto Torres Herrera, Jorge Vargas Morgado, Sonia Venegas Álvarez, Lucinda Villareal Corrales, Miguel Ángel Zarazúa.

Número de reserva al título en Derechos de Autor: en trámite  
Número de certificado de licitud de título: en trámite  
Número de certificado de licitud de contenido: en trámite

Primera edición: 2009  
DR © 2009, Asociación Internacional de Derecho Administrativo.  
Impreso y hecho en México.  
ISSN en trámite.

## CONTENIDO

Presentación .....	11
Jorge FERNÁNDEZ RUÍZ	
La participación ciudadana en la administración pública .....	15
Rafael Enrique AGUILERA PORTALES	
Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo y Laboral de Panamá sobre los contratos públicos .....	59
Víctor Leonel BENAVIDES PINILLA	
La problemática del régimen jurídico del “Distrito Capital” en la estructura federal del Estado en Venezuela, y su inconstitucional regulación legal .....	81
Allan R. BREWER-CARIAS	
Acerca de la suspensión jurisdiccional de la ejecución de los actos administrativos.....	121
Carlos E. DELPIAZZO	
Legislación y gestión del agua en México, algunas cuestiones problemáticas .....	149
Alma Patricia DOMÍNGUEZ ALONSO	
<i>Think tank</i> ’s o cabilderos académicos; una propuesta en México para implementar la oficina del cabildeo federal .....	171
Juan MARÍN GONZÁLEZ SOLÍS	
Municipios y autonomía local en España.....	195
José Luis MEILÁN GIL	



Los principios generales del derecho en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	219
José Antonio MORENO MOLINA	
Importancia del derecho internacional en México y su acentuación en la curricula universitaria.....	253
María del Pilar OLMEDO GARCÍA	
Reforma administrativa y Estado de bienestar .....	285
Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ	
El control administrativo de la administración en la República Argentina .....	307
Héctor Constantino RODRÍGUEZ	
Los efectos del incumplimiento de los contratos administrativos .....	343
Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	
El marco jurídico de la Universidad de Costa Rica. Reflexión en las circunstancias del presente, 2008 .....	369
Jorge Enrique ROMERO PÉREZ	
Observaciones acerca de la naturaleza jurídica del papel moneda .....	405
Jorge VARGAS MORGADO	
La verificación administrativa, en la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.....	429
Sonia VENEGAS ÁLVAREZ	

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL “DISTRITO CAPITAL” EN LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO EN VENEZUELA, Y SU INCONSTITUCIONAL REGULACIÓN LEGAL

Allan R. BREWER-CARÍAS<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sentido de la desaparición del Distrito Federal en la Constitución de 1999 y su sustitución por el Distrito Capital.* III. *La relación entre el Distrito Capital y el Distrito Metropolitano de Caracas.* IV. *La creación del Distrito Metropolitano de Caracas mediante ley especial, como gobierno municipal a dos niveles.* V. *La Hacienda Pública del Distrito Metropolitano de Caracas y la transferencia de bienes del Distrito Federal al mismo.* VI. *Los intentos de reformar la Constitución en 2007 para recrear el Distrito Federal y centralizar la Federación.* VII. *La re-creación del Distrito Federal con nombre de “Distrito Capital” dependiente del poder nacional en 2009 y la usurpación patrimonial respecto del Distrito Metropolitano de Caracas.*

### I. INTRODUCCION

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 com-

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Central de Venezuela

ALLAN R. BREWER-CARIAS

ponen 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 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.

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).

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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, 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,<sup>2</sup> 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 “correspondía 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 citada ley especial se califica al Distrito Capital

---

<sup>2</sup> Gaceta Oficial N° 39.156 de 13 de abril de 2009

ALLAN R. BREWER-CARIAS

como una “entidad político-territorial,” pero se le regula como una simple dependencia del Poder Nacional, con “personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 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 asemeja 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 sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital 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.”

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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” (artículo 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 pu-

ALLAN R. BREWER-CARIAS

blicación de esta Ley.” Además, en las disposiciones derogatorias, la ley especial deroga “la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,”<sup>3</sup> 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 a 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

---

<sup>3</sup> *Gaceta Oficial* N° 37.006 de 3 de agosto de 2000.

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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 la Ley Orgánica del Distrito Federal (artículo 136,6), sino que correspondía al Presidente de la República la designación del Gobernador del Distrito Federal (artículo 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, precisamente, a través del Gobernador del Distrito Federal, como funcionario de su libre nombramiento y remoción.<sup>4</sup>

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 el la división del territorio nacional, a Distrito Capital como entidad política, en el cual también debe garantizarse conforme a la Constitución la autonomía municipal y la descentralización político administrativa (artículo 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

---

<sup>4</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *El régimen de gobierno municipal del Distrito Federal*, Caracas, 1968.



ALLAN R. BREWER-CARIAS

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<sup>5</sup>, 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 este de la Quebrada Chacaíto y en línea hacia el sur, nece-

---

<sup>5</sup> Véase Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Caracas, octubre-noviembre 1999.

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

sariamente continúan y continuarán siendo parte del territorio del Estado Miranda.

Ahora bien, la previsión en la Constitución de 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

ALLAN R. BREWER-CARIAS

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 (artículo 167,4). Por tanto, en la asignación del situado constitucional, al Distrito Capital le corresponde igual parte que a cada uno de los Estados 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 (artículo 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

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

municipios que podían establecerse en dicho territorio (artículo 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 preceptuado 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.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

### 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 Chacao, 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.<sup>6</sup>

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 organiza-

---

<sup>6</sup> Véase en general, Delfino M., María de los Angeles, “La gobernabilidad de Caracas, la Capital y el Distrito Metropolitano” en *Revista de Derecho Público*, N° 82, abril-junio, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 107-114; Rachadell, Manuel, “¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano?”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carias*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 3271 a 3311; De Stefano Pérez, Alfredo, “Aproximación al estudio del Distrito Metropolitano de Caracas”, en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Volumen II, Caracas, Editorial Torino, 2002, pp. 553-592; Brewer-Carias, Allan R., “Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas”, en *Revista de Derecho Público*, N° 82 (abril-junio), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 5-17, y en *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, N° 5, julio-diciembre 2000, pp. 17-39.

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

ción 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 (artículo 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:

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 Cara-

ALLAN R. BREWER-CARIAS

cas de 8 de marzo de 2000,<sup>7</sup> 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 Núm. 1563 de la de 13 de diciembre de 2000 (Caso: *Interpretación de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*),<sup>8</sup> “no ha nacido ninguna nueva entidad político territorial que deje sin efecto las previstas en el artículo 16 de la Constitución” (pág. 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-

---

<sup>7</sup> G.O. N° 36.906 de 8-3-2000.

<sup>8</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 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.

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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 Núm. 1563 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 estatal” (pág. 38 de 61).

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 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).



ALLAN R. BREWER-CARIAS

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 Núm. 1563 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 inte-

#### LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

grados 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 de marzo 2000,<sup>9</sup> a la cual la Sala Constitucional en la citada sentencia Núm. 1563 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 re-

---

<sup>9</sup> G.O. N° 36.906 de 8 de marzo 2000.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

gulan 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 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 de enero de 2000, lo que condujo a que en la segunda discusión, sesión del 28 de enero de 2000, se hubiera

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

modificado el título de la ley por el de Ley sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.<sup>10</sup>

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 organizara 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.

---

<sup>10</sup> Véase Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constituyente* (Diario de Debates), Noviembre 1999-Enero 2000, Caracas, 2000.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

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 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 Núm. 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

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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 Núm. 1563 del 13 de diciembre de 2000 (pág. 42 de 61), pues el Distrito Metropolitano como lo dijo la misma Sala en la misma sentencia Núm. 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.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

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 ejerci-

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

cio 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,<sup>11</sup> dictó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,<sup>12</sup> 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 Legislativo el cual en lugar de organizar el Distrito Capital, dispuso “la transferencia de las dependencias y entes

---

<sup>11</sup> Véase en G.O. N° 36.859 de 29 de diciembre 1999.

<sup>12</sup> Gaceta Oficial N° 37.006 del 3 de agosto de 2000



ALLAN R. BREWER-CARIAS

adsritos 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).

Finalmente, la ley de transición precisó cómo se procedería con algunos de los ingresos del Distrito Metropolitano: en relación 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

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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 a 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 la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano del mismo año, cumplió su cometido de transición y ya no tiene vigencia, que 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 al Distrito Metropolitano de Caracas. 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.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

## 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, a iniciativa del Presidente de la República, sancionó un proyecto de reforma a la Constitución de 1999,<sup>13</sup> el cual fue sometido a referendo aprobatorio el 2 de diciembre de 2007, habiendo resultado rechazado. Es de importancia destacar los aspectos de esa reforma relacionadas con el 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,<sup>14</sup> fue la desarticulación que se quiso introducir a la forma de 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.”

---

<sup>13</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999, republicada en *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-2000. Véase los comentarios a la Constitución en Brewer-Carias, Allan R., *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, 2 volúmenes, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004.

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

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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”.<sup>15</sup>

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 desaparece como unidad política primaria en la organización nacional como lo regula la Constitución de 1999.

---

<sup>15</sup> En el anteproyecto presentado por el Presidente de la República, 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

ALLAN R. BREWER-CARIAS

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 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

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

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 de 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 establece-

ALLAN R. BREWER-CARIAS

rá 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 entida-

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

des 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.



ALLAN R. BREWER-CARIAS

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 *Wuarairarepano*. 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, Estatal 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*.

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

Con ese proyecto de reforma constitucional afortunadamente rechazado en 2007, por tanto, desaparecía del ámbito territorial del Distrito Federal, 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 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 buscaba 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.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

VII. LA RE-CREACIÓN 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 República, 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 que 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 destina-

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

das 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.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

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

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

solo efecto constitucional fundamental, y que 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

ALLAN R. BREWER-CARIAS

2009, en la cual la Asamblea Nacional se asignó a sí 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 la 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 de 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 ar-

## LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO...

título 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; 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.” 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.

Abril 2009.