

Artículos

Consideraciones sobre el regimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de Gobierno Municipal de Caracas

Allan R. Brewer-Carías
Miembro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

I. LA DESAPARICION DEL DISTRITO FEDERAL

1. El Distrito Capital en sustitución del Distrito Federal

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 es 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 mas 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. En efecto, conforme al régimen constitucional anterior, no sólo le correspondía al Congreso Nacional la organización del Distrito mediante Ley Orgánica (Ley Orgánica del Distrito Federal), sino que correspondía al Presidente de la República, la designación del Gobernador del Distrito Federal, habiendo permanecido siempre, el Presidente de la República, desde la misma creación del Distrito Federal en 1864, como la superior o primera autoridad civil y política del Distrito, quien la ejercía, precisamente, a través del Gobernador del Distrito Federal, de su libre nombramiento y remoción.

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, ahora, es parte de la división política del territorio nacional, por lo que la Ley Orgánica de División Político Territorial que habrá de dictarse en el futuro en sustitución de la vieja Ley de 1856, por supuesto, deberá incluir el territorio del Distrito Capital, en el cual también debe garantizarse la autonomía municipal y la descentralización político administrativa (art. 16).

2. Los efectos constitucionales de la creación del Distrito Capital

La Constitución de 1999, a pesar de que en las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente se haya propuesto la creación de un “Distrito Capital” en un territorio que abarcara no sólo el del antiguo Distrito Federal sino, además, el de los territorios de los Mu-

nicipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, es decir, el territorio geográfico del valle de Caracas y sus zonas más próximas; sin embargo, estableció el Distrito Capital *única y exclusivamente en el territorio del antiguo Distrito Federal*, incluso, 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 coincide con el territorio del antiguo Distrito Federal, y que en forma alguna afecta o puede afectar el territorio del Estado Miranda, el cual, conforme a la voluntad del constituyente, ha permanecido 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, necesariamente continúan y continuarán siendo parte del territorio del Estado Miranda.

Ahora bien, la existencia del Distrito Capital implica, constitucionalmente hablando, lo siguiente: en *primer lugar*, que a todos los efectos administrativos, el Distrito Capital es una división del territorio nacional, por lo que las unidades administrativas nacionales, que por ejemplo, actúan en el territorio nacional, pueden adoptar la división del Distrito Capital. Por ejemplo, habrá oficinas subalternas de Registro del Distrito Capital, en lugar de las del Distrito Federal; habrá Tribunales con jurisdicción en el Distrito Capital en lugar del Distrito Federal; y habrá unidades ministeriales, por ejemplo, educativas o de salud, con jurisdicción en el Distrito Capital en lugar del Distrito Federal.

En *segundo lugar*, que como entidad político territorial, 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 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 (art. 156,10) en cuyo territorio puede haber uno o más municipios. Es decir, una ley nacional podría establecer un régimen y organización del Distrito Capital, el cual no necesariamente tiene que conducir a crear alguna nueva “autoridad” a nivel del Distrito Capital, como incluso se puede deducir de lo indicado en el artículo 189,2 de la Constitución, sino que puede perfectamente regular sólo la existencia de diversos municipios que podrían establecerse en dicho territorio (art. 18), dividiendo el actual Municipio Libertador del Distrito Capital.

En *cuarto lugar*, que una ley nacional, en todo caso, es la llamada a determinar a cual autoridad corresponde administrar y ejecutar los ingresos que por situado constitucional, corresponden al Distrito Capital como entidad territorial.

3. *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, cambiando sólo el nombre del Distrito Federal por el del Distrito Capital, con las consecuencias constitucionales antes indicadas, y dejando los Municipios del este del valle de Caracas, en el territorio del Estado Miranda.

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 nunca llegó a sancionarse. En todo caso, la Constitución de 1961 planteaba, como principio, la necesidad de 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 establecer, en su lugar, directamente, un *sistema de gobierno municipal en 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, a los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda”.

Quedó claro, entonces, de la norma constitucional, 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 *segundo lugar*, que en dichos territorios, en lo que se refiere al área ocupada por la ciudad de Caracas como realidad urbana, debe establecerse un sistema de gobierno municipal, léase bien, *municipal*, a dos niveles, que integre en una unidad político-territorial, a los Municipios (que pueden 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 urbanística. En *tercer lugar*, 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 afecta en forma alguna la división política de la República, que sigue siendo en Estados y el Distrito Capital, ni afecta, en forma alguna los territorios del Distrito Capital y del Estado Miranda, cuyo territorio, en particular, conforme a la Disposición Transitoria Primera, debe preservarse; es decir, que la organización del sistema de gobierno municipal a dos niveles en Caracas, debe preservar la integridad territorial del Estado Miranda.

II. EL REGIMEN DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

1. *La creación del Distrito Metropolitano de Caracas mediante Ley Especial*

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 (G.O. N° 36906 de 8-3-2000).

Debe advertirse, ante todo, que se trata de una 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 en la Constitución para los Distritos Metropolitanos (art. 171), la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre 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 es, en absoluto, una Ley del Distrito Capital como la prevén los artículos 156,10 y 187,1 de la Constitución, constituyendo un lamentable error de los que redactaron las Disposiciones Transitorias de la Constitución, el haber hecho referencia en la Disposición Transitoria Primera, 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. Sin embargo, la remisión expresa que hace la Disposición Transitoria Primera a la Ley Especial “prevista en el artículo 18 de la Constitución” despeja toda duda, pues esta norma no regula 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.

Con base en lo anterior, el artículo 1° de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas establece que:

“*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.”

A tal efecto, el artículo 2° de la Ley Especial determinó el ámbito territorial del Distrito Metropolitano de Caracas así:

“*Artículo 2°.* Los límites del Distrito Metropolitano de Caracas, son los 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. 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”.

Sobre la posible subdivisión del Municipio Libertador del Distrito Capital en otros Municipio, el artículo 38 de la Ley Especial estableció que 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.

Además, en cuanto a la integración de nuevas entidades territoriales al Distrito Metropolitano de Caracas, ello debe ser aprobado por la Asamblea Nacional, mediante acuerdo (art. 29 de la Ley Especial).

2. *El sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Distrito Metropolitano de Caracas*

Conforme al mencionado artículo 18 de la Constitución, el artículo 3° de la Ley Especial dispuso que el Distrito Metropolitano de Caracas se organiza 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 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).

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.

Por ello, el artículo 28 de la Ley Especial, establece que 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.

Además, las autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas conforme al artículo 27 de la Ley Especial, deben velar 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 relación de los dos niveles de Gobierno Metropolitano y entre éstos y el Gobierno Nacional y el del Estado Miranda.

En todo caso, conforme lo exige el artículo 18 de la Constitución, la Ley debe garantizar el carácter democrático y participativo del gobierno municipal en los dos niveles (art. 18). De allí que el artículo 6 de la Ley Especial, en general, disponga que:

“Artículo 6º. 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”.

En particular, en cuanto a las condiciones de elegibilidad de los titulares de los órganos municipales en el Distrito Metropolitano, la Ley Especial dispone:

“Artículo 7º. 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”.

Los Concejales Metropolitanos del Cabildo Metropolitano, por su parte se eligen por períodos de 4 años, pudiendo ser reelegidos para un período inmediato por una sola vez. (art. 4)

3. *La distribución de competencias en los dos niveles de gobierno municipal en el Distrito Metropolitano*

A. Las competencias metropolitanas

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Especial, el Distrito Metropolitano de Caracas tiene las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución de la República para todos los Municipios, y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En particular, 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 créditos;
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 de las 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.

La Asamblea Nacional, además, puede atribuir al Distrito Metropolitano de Caracas determinadas competencias nacionales con el fin de promover la descentralización política y administrativa (art. 32); y en todo caso, cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al Distrito Metropolitano de Caracas, debe “consultar a las autoridades del mismo” (art. 31).

De acuerdo con el mismo artículo 19 de la Ley Especial, las actuaciones metropolitanas se deben realizar en un marco de participación vecinal tomando en cuenta las opiniones e iniciativas de las autoridades de las entidades municipales integradas en el Area Metropolitana, en el proceso de definición de políticas, planes y proyectos, control y evaluación de los resultados de la gestión.

En cuanto a los órganos de las autoridades municipales metropolitanas, la Ley Especial definió las competencias tanto del Alcalde Metropolitano como del Cabildo Metropolitano.

B. *Las competencias del Alcalde Metropolitano*

En cuanto al Alcalde Metropolitano, el artículo 8 de la Ley Especial, le atribuye 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;
- Ejercer la representación del Distrito Metropolitano de Caracas;
- 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.

Además, corresponde al Alcalde Metropolitano, la coordinación de las Mancomunidades Metropolitanas que se establezcan (art. 26).

C. *Las Competencias del Cabildo Metropolitano*

En cuanto al Cabildo Metropolitano, el artículo 12 de la Ley Especial, le asigna las siguientes atribuciones:

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 asignen el ordenamiento jurídico aplicable.

4. *Las otras autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas*

En la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas, además de las autoridades antes mencionadas, se regula la Contraloría Metropolitana y el Procurador Metropolitano.

A. *La Contraloría Metropolitana*

Conforme al artículo 13 de la Ley Especial, la Contraloría Metropolitana es dirigida por un Contralor designado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y en las leyes aplicables; el cual durará en sus funciones cuatro (4) años, pero podrá ser destituido por faltas graves calificadas por el Poder Ciudadano Nacional (art. 15).

Le corresponde 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 y a las ordenanzas aplicables (art. 14).

B. *El Procurador Metropolitano*

El Procurador Metropolitano es nombrado por el Cabildo Metropolitano, a propuesta del Alcalde, 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 (art. 16).

El artículo 17 de la Ley Especial le asigna al Procurador Metropolitano las siguientes competencias: 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 metropolitanos sobre las faltas que observará en el desempeño de sus funciones y solicitar su destitución en caso de reincidencia.

Para facilitar las funciones del Procurador Metropolitano, el artículo 18, de la Ley Especial señala que todo ciudadano que tenga información sobre alguna situación que afecte los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas, que debe ser conocido prevenido o evitado por el Procurador Metropolitano lo comunicará, a este a fin, de que proceda en consecuencia.

C. *Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas*

El artículo 33 de la Ley Especial creó el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas, presidido por el Alcalde Metropolitano e integrado por los Alcaldes de los municipios que conforman 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 las Juntas Parroquiales, por representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada de conformidad con la Constitución y la ley.

Por otra parte, dispuso la Ley Especial que cuando se trataran 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 (art. 34); 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 Metropolitano, deben invitar con derecho a voz al Gobernador de esa entidad (art. 35).

5. Régimen de la Hacienda Pública del Distrito Metropolitano

Como se ha señalado, el Distrito Metropolitano no es parte de la división político territorial de la República que, como lo indica el artículo 16 de la Constitución, “se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales”. En realidad, es una unidad político administrativa de la ciudad de Caracas, de carácter municipal (gobierno municipal a dos niveles) que se superpone a dos entidades políticas de la República: el Distrito Capital y el Estado Miranda.

En consecuencia, el régimen hacendístico del Distrito Metropolitano no puede ser otro que el que corresponde a los Municipios, debiendo conciliarse en los dos niveles de gobierno municipal que implica.

A. El régimen tributario del Distrito Metropolitano

Los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, por supuesto, tienen las competencias tributarias indicadas en el artículo 179 de la Constitución; y la Constitución nada estableció sobre su eventual distribución entre los dos niveles de gobierno municipal en el Distrito Metropolitano.

La ley Especial del Distrito Metropolitano, por ello, no podía asignar alguna de las competencias tributarias de los Municipios que integran al Área Metropolitana de Caracas, al nivel metropolitano. En consecuencia, conforme al artículo 20, ordinal 3° de la Ley Especial, el Distrito Metropolitano sólo puede tener como ingresos tributarios los derivados de las competencias nacionales que le puedan ser transferidas conforme al artículo 157 de la Constitución.

Ahora bien, el artículo 24 de la Ley Especial establece que el Distrito Metropolitano de Caracas puede 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.

El ordinal 1° de este artículo, sin duda, es inconstitucional, pues el Distrito Metropolitano, conforme a la Constitución, no puede ser equiparado a un Estado de la República ni es parte de la división político territorial de la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.

Atribuir al Distrito Metropolitano la posibilidad de crear, recaudar o invertir los ingresos tributarios que corresponden a los Estados conforme al artículo 167 de la Constitución, constituye una violación de la competencia tributaria del Estado Miranda, pues esta es la entidad política encargada de crear, recaudar e invertir esos tributos en lo que respecta a los territorios de los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. En consecuencia, el artículo 24 ordinal 1° de la Ley Especial consideramos que viola el artículo 167 de la Constitución, la autonomía del Estado Miranda garantizada en el artículo 159 del texto fundamental y el principio de que la creación del Distrito Metropolitano debe respetar la integridad territorial del Estado Miranda previsto en la Disposición Transitoria Primera constitucional.

Por supuesto, una Ley Orgánica podría asignar tal competencia al Distrito Capital (arts. 156, ordinal 10 y 203 de la Constitución), para el establecimiento de los tributos que corresponden a los Estados *sólo en el territorio del Distrito Capital*, y asignar el ejercicio de tal competencia a las autoridades del Distrito Metropolitano. Pero ello debería ser objeto de una

ley orgánica, y la Ley Especial no lo es, por lo que no podría interpretarse que la competencia asignada en el ordinal 1° del artículo 24 de la misma, sólo se refiere al territorio del Distrito Capital que corresponde al actual Municipio Libertador.

B. *Los principios de política hacendística*

La política financiera, presupuestaria y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas debe estar orientado 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 (art. 25)

C. *El régimen del dominio público metropolitano*

En cuanto a los bienes del dominio público metropolitano, el artículo 21 de la Ley Especial establece que son inalienables e imprescriptibles. Solo 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.

En cuanto a las áreas verdes, plazas y parques las mismas no pueden ser objeto de cesión o concesión de uso que altere su finalidad y naturaleza original (art. 21).

III. EL REGIMEN DE TRANSICION INSTITUCIONAL Y HACENDISTICO DEL DISTRITO FEDERAL AL DISTRITO METROPOLITANO

1. *La asignación al Distrito Metropolitano de la Hacienda Pública del Distrito Federal y del Situado Constitucional del Distrito Capital*

La Ley Especial del Distrito Metropolitano, además de regular la organización del gobierno municipal a dos niveles en el mismo, dispuso que la Hacienda Pública Metropolitana estará constituida por el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Distrito Metropolitano de Caracas y, en especial, entre otros, por los siguientes:

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 (art. 20).

El Legislador, en esta forma, resolvió atribuir al Distrito Metropolitano todos los bienes, derechos y acciones que correspondían al anterior Distrito Federal, por lo cual dicha entidad, *desde el punto de vista hacendístico*, no fue sustituida por el "Distrito Capital" sino por el Distrito Metropolitano. Es más, conforme a la misma Ley Especial, se atribuyó al Distrito

Metropolitano, como uno de sus ingresos, el situado constitucional correspondiente al Distrito Capital, con lo cual, definitivamente el legislador nacional renunció a regular autoridad alguna al nivel del Distrito Capital.

En efecto, el artículo 22 de la Ley Especial dispone que 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 del Poder Nacional o de otras fuentes.
7. Los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley.

El artículo 23 de la Ley, sin embargo, precisó que el ingreso referido en numeral 3 del artículo 22, “deberá ser destinado a gastos en el ámbito territorial del Distrito Capital”.

2. *La transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano*

Conforme a lo antes indicado, y para hacer efectiva la asunción por parte del Distrito Metropolitano, como parte de la Hacienda Pública Metropolitana, de la Hacienda Pública del antiguo Distrito Federal, en fecha 3-8-2000 se dictó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas (*Gaceta Oficial* N° 37.006 de 3-8-2000), con el objeto, precisamente, de regular “el régimen de transición administrativa, orgánica y de gobierno del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas”. (art. 1)

A tal efecto, la Ley de Transición declaró “la transferencia de las dependencias y entes adscritos a la Gobernación del Distrito Federal a la Alcaldía Metropolitana” y, además, declaró la reorganización y reestructuración de dichas dependencias y entes; atribuyendo al Alcalde Metropolitano, durante la transición (hasta el 31-12-2000), 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).

Además, el artículo 11 de la Ley dispuso que

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.

En cuanto a los procedimientos administrativos pendientes ante la Gobernación del Distrito Federal conforme al artículo 10 de la Ley de Transición debían proseguir ante la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, de acuerdo al régimen bajo el cual se hubiesen iniciado.

En particular, la Ley de Transición reguló el régimen presupuestario de la transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, estableciendo que 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. Conforme al artículo 6 de dicha Ley de Transición, los recursos que comprenden el régimen presupuestario de transición son 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 ½ 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 párrafo 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.

Por otra parte los ingresos del Distrito Metropolitano, consistentes en el 10% de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios del Distrito Metropolitano, se deben deducir directamente de la cuota correspondiente del situado constitucional y deben ser remitidos directamente por el Ejecutivo Nacional al Distrito Metropolitano de Caracas. En cuanto a los aportes financieros contemplados en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas deben ser remitidos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano por parte de los municipios respectivos en los primeros treinta (30) días del período de transición.

Por último, en cuanto a 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 del Distrito Federal al Distrito Metropolitano, conforme al artículo 8 de la Ley de Transición, deben ser liquidadas así:

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 3° 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* N° 36.550 de fecha 30 de septiembre de 1998.

IV. CONCLUSIÓN

De lo anterior resulta, por tanto, que conforme a la Constitución, el Distrito Federal quedó eliminado y fue sustituido por el Distrito Capital, estableciéndose un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Área Metropolitana de Caracas, que integra los Municipios del Distrito Capital y del Estado Miranda ubicadas en la misma, dejando incólume el territorio del Estado Miranda.

El Legislador, tanto en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas como en la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, además, hizo del Distrito Metropolitano de Caracas el sucesor de los bienes, ingresos y obligaciones del antiguo Distrito Federal; pero en modo alguno puede pensarse que hubiera “convertido” al Distrito Federal en Distrito Metropolitano de Caracas.

Se insiste, territorialmente y a los efectos del situado constitucional, el Distrito Capital es el que sustituyó al Distrito Federal; pero hacendísticamente, los bienes, ingresos y obligaciones del antiguo Distrito Federal se transfirieron al Distrito Metropolitano y el situado constitucional del Distrito Capital, también se transfirió al Distrito Metropolitano.

El Distrito Capital, en esta forma, quedó como una mera división política del territorio nacional correspondiente al área que antes ocupaba el Distrito Federal (excluido, por supuesto, el territorio del actual Estado Vargas), pero sin autoridades propias y solo, por ahora, con un Municipio, el Municipio Libertador, pudiendo en el futuro crearse otros Municipios en el mismo, lo que corresponde ser decidido por la Asamblea Nacional.