

Armando RODRÍGUEZ GARCÍA

## PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN METROPOLITANO DE CARACAS

### RESUMEN

Las previsiones de la Constitución de 1999 para sustituir el Distrito Federal por el Distrito Capital, y el llamado constitucional a la creación de una entidad local metropolitana (Distrito Metropolitano) en Caracas, abren paso a una situación de confusión normativa, a raíz de la Ley especial de creación de ese Distrito, dictada por la propia Asamblea Nacional Constituyente (A.N.C.), unida a la evidente omisión en la creación del Distrito Capital, entidad federal integrante del mapa político territorial propio de un "Estado Federal Descentralizado", como califica el texto constitucional al Estado venezolano.

El panorama impreciso, se refuerza por la sentencia de la Sala Constitucional que al pretender interpretar el alcance de aquella Ley, profundiza el estado de confusión imperante.

La situación está dada por la ausencia de una entidad insustituible (Distrito Capital) y la inserción de una entidad local novedosa (Distrito Metropolitano de Caracas), que se pretende ungrir como "sucesora" del Distrito Federal sin poder serlo, y con el añadido de descansar sobre una base legal deficiente que acentúa los espacios de conflicto con los municipios del Área, al atribuirle a la nueva entidad las mismas competencias que aquellos tienen.

El ambiente general, signado por un desbordado frenesí normativo, no permite hacer predicciones confiables; como alternativa, se opta por destacar los errores presentes en los planteamientos, con la esperanza de orientar correctivos.

### ABSTRACT

The stipulations of the 1999 Constitution for the substitution of the Federal District for the Capital District, and the institutional clamor for the creation of a local metropolitan entity (Metropolitan District) in Caracas, open the way to a situation filled with confusion. This is due to the regulations resulting from the special Law for the creation of this District, dictated by the National Constituent Assembly, together with a clear omission in the creation of the Capital District, a federal entity which is part of the territorial political map, befitting a "Decentralized Federal State", as the Constitution defines the Venezuelan State.

'This confusing state of affairs is reinforced by the ruling of the Constitutional Office which, in interpreting the reach of that Law, further increases the present confusion.

'The situation is a result of the absence of a definite entity (Capital District), the insertion of a novel local entity (Metropolitan District of Caracas), supposedly to act as "successor" to the Federal District, which it cannot do, and with the further flaw of resting upon a deficient legal basis which stresses the conflict with the municipalities of the Area, as it ascribes to the new entity, the same attributions that the latter have.

'The general situation, characterized by a frenzied regulating rage, does not allow for reliable predictions; as an alternative, the option is to highlight the errors present in the proposals, with the hope that it may serve as guidance for amendments.

### Palabras clave

Predicción, Confusión, Racionalidad, Eficiencia, Distrito Capital.

### Key-words

Prediction, Confusion, Rationale, Efficiency, Capital District.

Recibido: 20-07-2001

Aceptado: 30-10-2001

## ■ PRELIMINAR

Hacer predicciones es una tarea que resulta poco confiable desde hace ya algún tiempo. Esta afirmación parece tener más fuerza cuando nos movemos en el campo de los acontecimientos sociales y políticos y, desde luego, en las manifestaciones de orden jurídico que derivan de ellos.

Tal como lo puso de manifiesto hace ya más de una década el eminente catedrático español Eduardo García de Enterría, al reflexionar sobre las perspectivas del derecho administrativo para el siglo XXI: «La prospectiva está precisamente en estos días, en notorio descrédito. ¿Quién se había atrevido a imaginar hace apenas un año el hundimiento del sistema soviético, la unificación pacífica de Alemania (en realidad, técnicamente, dada la utilización del artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, la anexión de los siete *Länder* de Alemania del Este por la República Federal), la volatización del marxismo, el cambio radical de todo el orden mundial, que parecía fosilizado desde Yalta?, ¿Quién que, después de las escasas semanas de sentimiento del triunfo final de la razón, hubiese podido representarse la asombrosa crisis desatada en el mundo entero por un pequeño dictador de un pequeño Estado del Golfo? Los 'Institutos de Prospectiva', de moda en los años sesenta y setenta... han debido de cerrar todas sus puertas. La historia ha reivindicado el hermetismo del futuro. Los 'Planes de Desarrollo' ya no se formulan sino por pequeños períodos, y como aseguramiento de unos cuantos parámetros y no de todo el complejo entramado de una economía. Hoy todos los Estados navegan 'a la estima'. Valen por eso más los reflejos de un estadista que no la imaginación de cualquier profeta o de cualquier animoso diseñador social...». («El Derecho Administrativo en el Siglo XXI». En: *La Ley. Revista española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*. Nº 2603 del 25.10.1990. Madrid).

Por lo que atañe a nuestro espacio interno, la situación no es diferente. La azarosa marcha de los acontecimientos políticos de los últimos años no deja lugar a la posibilidad de predecir razonablemente una línea de evolución determinada o, cuando menos, determinable, en términos de una mínima confiabilidad, como no sea, precisamente, la de la más absoluta incertidumbre como referencia constante de primer orden dentro del escenario de análisis.

El asunto relativo al marco institucional para las estructuras de decisión pública que operan en el espacio geográfico de Caracas no ha escapado a las vicisitudes de la «dinámica política» instalada en los últimos tiempos, y de

sus diversas y prolijas expresiones jurídicas, encajadas en múltiples instrumentos que van desde el propio texto de la norma constitucional hasta decisiones judiciales y administrativas. Todo ello dibuja, en breve tiempo, un verdadero enjambre de componentes, cuya integración sistémica —si es que existe— aún no se puede apreciar con nitidez. Mucho menos, la plausibilidad de su aplicación hacia el porvenir.

De allí el riesgo que comporta la pretensión de hacer predicciones o pronósticos sobre lo que puede ser el desenvolvimiento futuro de los acontecimientos, en lo atinente a la generación de nuevas decisiones o, incluso, en los resultados que arrojarán las ya dictadas, sobre la organización y funcionamiento de las estructuras político-administrativas que actúan en Caracas.

Por ello, intentamos esquivar la tentación de predecir y evitar el riesgo que representa la inutilidad de un ejercicio de mera adivinación —necesariamente impregnado de azar—, consistente en listar las posibles conductas que adoptarán los diferentes actores y decisores públicos en los tiempos por venir, lo que solo serviría para constatar numéricamente la medida de los aciertos, en función de las apuestas formuladas que, por más descabelladas que puedan parecer, difícilmente lograrían alcanzar el nivel de frenesí que marcan las manifestaciones del proceso.

Por ello, más que especular sobre lo que podrán ser las reacciones, conductas y decisiones que nos depara el desenvolvimiento próximo de la temática relativa al marco institucional de Caracas, intentamos revisar, a través de una aproximación lógica y racional, lo que debería suceder a partir de la evaluación y diagnóstico de los presupuestos normativos fijados en la norma constitucional y el esquema que ofrecen las posteriores decisiones legislativas y de jurisprudencia, conjuntamente con la contribución que añade al actual estado de incertidumbre y confusión la inexplicable omisión legislativa presente en el asunto.

En síntesis, antes que arriesgarnos a adivinar anticipadamente los posibles resultados futuros en la resolución de la ecuación planteada, intentamos detenernos un momento a revisar la validez de los términos en que ha sido propuesta, para poder determinar su consistencia, convencidos de que la suma de errores en la formulación no puede producir resultados de acierto, como no sea por la vía de la casualidad.

## ■ ANTECEDENTES

Sin pretender hacer ahora un análisis exhaustivo de los antecedentes de la situación actual —lo que, sin lugar a dudas, pertenece a otro espacio y otro momento—, no podemos dejar de considerar que los aspectos relativos a las estructuras institucionales de gobierno con asiento en Caracas, y las particularidades del fenómeno de metropolización, son temas que no constituyen una novedad de comienzos del presente siglo; antes bien, son asuntos que se vienen manejando con cierto grado de constancia desde hace más de 30 años atrás, por lo que no es válido pensar que se trata de cuestiones que tomaron por sorpresa a los decisores políticos del momento, en la oportunidad de producir las recientes regulaciones constitucionales y legales que definen e instalan el sistema vigente.

Así, ya para la década de los 60, se formulan propuestas y se realizan estudios integrales dirigidos directa y expresamente a abordar aspectos propios del marco institucional de Caracas. Durante el año 1966, el Consejo Asesor de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal había planteado la idea de consolidar el ordenamiento urbanístico del área metropolitana de Caracas en un solo ente de escala metropolitana, lo cual dio paso a la constitución de una Comisión encargada de estudiar la bases de la reorganización de esa Oficina, lo que finalmente desembocó en la configuración de la Mancomunidad que, en materia urbanística, fue constituida y formalizada en 1972, entre el los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, que comportó la instalación de la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, como órganos representativos de tal acuerdo municipal.

Por otra parte, dentro de un plano más general, no circunscrito a aspectos sectoriales como el urbanístico, se pueden mencionar, entre otros, el «Estudio de Caracas», publicado por la Universidad Central de Venezuela, en ocho volúmenes, de los cuales el octavo, en dos tomos, se dedica precisamente al tema de Gobierno y Política, y comprende un grupo trabajos monográficos sobre la figura del Distrito Federal, su régimen de gobierno y administración, el régimen municipal de Caracas, los servicios públicos, los aspectos de orden financiero y fiscal, e incluso fuentes documentales y referencias de derecho comparado, relativas a los casos de Buenos Aires, México y Brasilia.

Al lado de esas propuestas concretas y estudios de carácter teórico, se registran diversas experiencias institucionales para el manejo de aspectos sectoriales concretos de la administración pública en la escala metropolitana, tales como la seguridad ciudadana y orden público, el transporte colectivo, y la recolección, disposición y tratamiento de residuos sólidos. En estos casos se produce el montaje y operación de instituciones con diferentes orígenes y facturas, como lo son la Policía Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Transporte Colectivo (IMTC) y el Instituto Metropolitano del Aseo Urbano (IMAU), que corrieron también suertes diversas en su devenir, aún cuando se puede identificar, como denominador común, la desaparición de la institución, o un proceso de significativa disminución o reducción de su presencia.

Pero adicionalmente se recoge la existencia de estudios monográficos especializados, dedicados expresamente al análisis de las estructuras institucionales de Caracas, con el objeto de producir propuestas concretas, sobre bases científicas, para el diseño de soluciones de ese tipo.

En particular se mencionan, en esta categoría, el estudio «Caracas: nuevos escenarios para el poder local» (1993), realizado por un equipo inter-disciplinario de especialistas universitarios, como resultado de un proyecto conjunto de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento «Caracas Metropolitana: temas prioritarios para el futuro de la ciudad» que, acompañado de una serie de documentos dirigidos al tema específico de la «gobernabilidad» de Caracas como área metropolitana, elaboró y difundió profusamente la Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, a partir del año 1998.

Todo ello —unido a la profusa producción de estudios y eventos de carácter científico y académico, así como el registro de intercambios de experiencias políticas y administrativas que sobre el fenómeno de las Áreas Metropolitanas aparece desde inicios de la década de los 60— permite concluir, sin temor a equivocarse, que para el momento en que se construye, en términos concretos, el esquema jurídico formal que determina el nuevo cuadro institucional destinado a operar en Caracas, tanto el asunto de la estructura político territorial característica de los Estados Complejos, dado por la figura del Distrito Federal o su equivalente, como el fenómeno urbanístico de la conformación de áreas metropolitanas y las respuestas diseñadas y probadas en el orden organizativo o institucional, eran asuntos suficientemente conocidos, sobre los cuales existía de

antemano una verdadera batería de propuestas diseñadas expresamente para el caso concreto de Caracas. Por lo tanto, las deficiencias de origen que se evidencian en las decisiones adoptadas no pueden encontrar excusa válida en la novedad, la falta de conocimiento del asunto, ni la premura en su consideración y tratamiento.

## ■ EL PUNTO DE PARTIDA

Los términos de la cuestión planteada como tema de especulación, en cuanto a las previsiones sobre lo que debe ser su futuro desenvolvimiento, se expresan en un conjunto de decisiones de carácter jurídico que encuentran su punto de partida en el nuevo texto constitucional venezolano, aprobado por *referendum* del 15 de diciembre de 1999, y vigente desde el 30 de diciembre del mismo año (Gaceta Oficial N° 36.860), y moldean un esquema orgánico prácticamente reducido a la figura del Distrito Metropolitano de Caracas.

En el encabezamiento del artículo 16 se identifican las categorías de entidades político-territoriales que se reconocen como integrantes de la organización política de la República, dentro de las cuales se menciona el Distrito Capital, figura singular, ya que, a diferencia de todas las otras entidades (Estados, Dependencias Federales y Territorios Federales), que pueden existir en número plural, sólo puede haber *un* Distrito Capital, que viene a reemplazar, en su denominación, concepto y función, al anterior Distrito Federal, existente en la estructura territorial de la República con tal denominación desde la decisión de su creación provisional, dictada el 29 de febrero de 1864 por la Asamblea Constituyente mediante Resolución del siguiente tenor: «*La Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, persuadida de la ingente necesidad de fijar el radio de acción exclusiva del Gobierno General, Resuelve: El territorio comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía, y La Guaira, queda provisionalmente erigido en Distrito Federal cuya organización también provisional también la decretará el Poder Ejecutivo*» (En: «Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela». Ministerio de Relaciones Interiores. Caracas, 1943, Tomo VII, pág. 64).

Luego, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela del 22 de abril de 1864, en cuyo artículo 13, ordinal 3º, los Estados que formaban la Unión venezolana, quedaron comprometidos: «... a ceder a la Nación, el terreno que se necesite para el Distrito Federal...» («Compilación Constitucional de

Venezuela». Congreso de la República. Servicio Autónomo de Información Legislativa. Caracas, 1996, pág. 136).

Puede decirse que, desde entonces, el régimen del Distrito Federal se ha mantenido prácticamente uniforme, a los efectos de regular una figura necesaria para completar el cuadro de la vertebración territorial del Poder Público en la estructura de un Estado Complejo, como lo es la forma de Estado Federal, presente en el caso venezolano. Esta figura resuelve el requerimiento lógico que plantea la ubicación espacial que deben tener los órganos correspondientes al Poder Federal o Nacional, para evitar las posiciones de ventaja o situaciones de desventaja derivadas de la ubicación de tales instituciones en el territorio de alguno de los Estados miembros de la Federación, de suerte que, a través de la figura de un Distrito Federal, se genera una especie de espacio «de nadie», o tal vez, mejor, un espacio «de todos» los entes territoriales que integran, en términos de igualdad, el Pacto Federal. En ese territorio o espacio «neutral», se ubica el Poder producido, reconocido y mantenido por esa unión, lo que se identifica, como es lógico pensar, con la capitalidad de la Nación.

Luego de anunciar la figura del Distrito Capital como parte del elenco de elementos que conforman la estructura o división político territorial, el novísimo texto constitucional (artículo 18), dispone que «*La ciudad de Caracas es la Capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional*», reproduciendo, casi de manera idéntica, la fórmula contenida en el artículo 11 de la Constitución de 1961, que a su vez recoge la mención que de manera inalterada presentan los textos constitucionales desde 1909, cuando se adopta la mención de *la ciudad de Caracas como Capital, sustituyendo la referencia al Departamento Libertador del Distrito Federal*, como «asiento de los Poderes Generales de la Nación», que consagraba el artículo 5º, parágrafo único, de la Constitución de 1904.

Pero, adicionalmente, el artículo 18 de la Constitución vigente, en su último párrafo, prevé que una ley especial establezca «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...», en lo que viene a ser una suerte de réplica del dispositivo contenido en el párrafo final del artículo 11 del texto derogado (Constitución de 1961), en el cual se abría la posibilidad de coordinar, por

medio de una ley espacial, «las distintas jurisdicciones existentes en el área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal».

Un dato interesante a destacar en este punto es el empleo de las expresiones «ciudad de Caracas» y «área metropolitana de Caracas» empleadas por la Constitución de 1961, para identificar, por una parte, la Capital de la República y asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional y, por la otra, el espacio urbano (con características de escenario metropolitano) dentro del cual pudiera requerirse la coordinación de distintas jurisdicciones locales mediante la producción de una ley espacial dispuesta al efecto.

De su parte, el texto constitucional vigente emplea únicamente y exclusivamente la expresión «ciudad de Caracas» para el abordaje de los dos diferentes aspectos —la capitalidad y la metropolitandad— que toca en el artículo 18.

El cuadro normativo constitucional sobre el tema objeto del presente análisis incorpora un componente adicional, dado por el dispositivo establecido en la Disposición Transitoria Primera, bajo el texto siguiente: «*La Ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de la Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal*».

Los términos bajo los cuales se expresa, conceptual y gramaticalmente, la Disposición Transitoria fijan una plataforma jurídica definida para una actuación de carácter excepcional que se «autoasigna» la Asamblea Nacional Constituyente, en el sentido de operar como legislador ordinario, a partir de una encomienda expresamente pautada en el cuerpo normativo de la nueva Constitución.

Las coordenadas de esa plataforma jurídica vienen dadas, en primer término, por el objeto preciso, específico y expresamente determinado por la norma, cual es producir una «*ley especial sobre el régimen del Distrito Capital*».

Este primer dato puede desglosarse, a su vez, en dos componentes, a saber: la categoría de ley especial, que en forma directa determina la norma fundamental, y el objeto o contenido de tal ley especial, circunscrito al régimen del Distrito Capital.

Por lo que respecta al objeto de la ley requerida por la Disposición Transitoria Primera, no cabe lugar a dudas en cuanto a que está referido única y exclusivamente, a la figura de la entidad político territorial identificada como *Distrito Capital*, a la cual hicimos alusión anteriormente, y que es sustitutiva del Distrito Federal, cuya denominación desaparece con la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Precisamente esta circunstancia explica la inmediatez y urgencia con la cual se demanda la regulación legal, que llega al punto de ser asumida como tarea por la propia Asamblea Nacional Constituyente, para ser resuelta antes del cumplimiento temporal de su ejercicio, visto que su cometido sustantivo se cumplió con la aprobación y entrada en vigencia del texto constitucional.

En efecto, por tratarse de un componente *insustituible* de la organización político-territorial de la República, que además ostenta el carácter de *singularidad* frente a las otras categorías de entes político-territoriales que antes hemos mencionado y que, por añadidura, aparece bajo una nueva denominación en el cuadro constitucional que se inaugura, se entiende claramente que se requiera su regulación inmediata, con el fin de completar el cuadro normativo básico de las estructuras territoriales que concurren imprescindiblemente en la configuración de la República.

En buena medida, de esas mismas notas deriva la explicación de la calificación de «especial» que se asigna desde la propia Constitución a la «*Ley del Distrito Capital*». Se trata, en definitiva, de una *especialidad* consustancial a su propia esencia, que siempre había tenido la Ley regulatoria del Distrito Federal, y que, dentro de los términos atinentes al nuevo esquema de «estado federal descentralizado» que proclama la Constitución del 99 en su artículo 4, se entiende y se justifica sin mayor dificultad.

A decir de la Exposición de Motivos de la Constitución, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente (no por el pueblo soberano mediante *referendum*), el día 30 de enero de 2000, es decir, exactamente un mes después de haber entrado en vigencia el Texto Fundamental, «... el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad ...».

Una de las notas de singularidad que exhibe ese diseño constitucional de «*Estado Federal Descentralizado*» es la remisión del régimen relativo a la división político-territorial de la República, a una *ley orgánica* (artículo 16), que le corresponde dictar al órgano legislativo del Poder Público Nacional (Asamblea Nacional), de carácter *unicameral* (artículo 186), esto es, integrado sin la presencia de un Senado o cámara territorial que garantice la presencia igualitaria de los entes componentes de la Federación en el Poder Legislativo Nacional o Federal, fórmula ésta que, a pesar de la proclama constitucional convertida en norma (artículo 4), evoca más la figura de un Estado Unitario Centralizado que otra cosa.

En cualquier caso, frente al supuesto de la existencia de una ley orgánica regulatoria de la división político territorial de la República, es lógica la presencia de una ley espacial, dirigida a regular concreta y específicamente a uno de sus componentes que, además, ostenta condiciones de singularidad, cual es el Distrito Capital. Lo mismo sucede con las dependencias federales.

En este orden de ideas, conforme a lo prescrito en el artículo 156, numeral 10 de la Constitución, es de la competencia del Poder Público Nacional «la organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales», y de acuerdo con el artículo 187, numeral 1, corresponde a la Asamblea Nacional «legislar en las materias de la competencia nacional».

Pero adicionalmente, en refuerzo de esta apreciación, abonan los otros componentes que determinan lo que denominamos las coordenadas de la plataforma constitucional establecida en la Disposición Transitoria Primera. Esto es, la orden de preservar la integridad territorial del Estado Miranda y la decisión expresa de mantener en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, «*mientras se aprueba la ley especial*», que completan la disposición.

En efecto, el imperativo dispuesto en términos indubitables por la disposición constitucional —«*La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital... preservará la integridad territorial del Estado Miranda*»—, solo tiene explicación y sentido lógico como una limitación a la facultad legislativa ordinaria, que excepcionalmente asume la misma Asamblea Nacional Constituyente, si entendemos que por vía de ese acto legislativo pudieran

alterarse los límites existentes entre el ente que ha sido objeto de modificación en la nueva Carta Fundamental (Distrito Federal, que pasa a ser Distrito Capital) y el otro ente de similar categoría que pudiera verse afectado espacialmente por esa decisión. En consecuencia, de no tratarse de una Ley regulatoria del Distrito Capital, en tanto entidad que se integra al mapa de la organización político territorial de la República y lo puede alterar, no tendría sentido tal limitación.

Pero, por si fuera poco, la Disposición Transitoria Primera se cuida de preestablecer, de entrada, que: *Mientras se aprueba la ley especial (... sobre el régimen del Distrito Capital...) se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal*, como una limitación adicional a las facultades legislativas ordinarias que, por vía de excepción, encomienda a la Asamblea Nacional Constituyente.

No parece presentar un mayor grado de dificultad entender que la mención indicada apunta al sentido de transitoriedad consustancial a la norma que consagra tal regulación, reafirmando que, hasta tanto se legisle sobre el nuevo ente territorial (Distrito Capital) creado por la Constitución, y precisamente para preservar la continuidad y evitar que se produzca un vacío institucional, se mantiene expresamente en vigencia el régimen aplicable a la entidad sustituida (Distrito Federal), tanto por lo que respecta al contenido íntegro de su ley especial (Ley Orgánica del Distrito Federal), como por lo que sobre la misma entidad resulte aplicable de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en particular por lo estatuido en su artículo 2º, bajo el siguiente texto:

«Artículo 2º.- La presente Ley regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal».

Es claro que la última parte de la disposición legal transcrita, relativa a la Ley de coordinación de jurisdicciones en el Área Metropolitana de Caracas,

quedó expresamente derogada, a partir del 30 de diciembre de 1999, con la entrada en vigencia de la Constitución, que sustituyó al anterior texto fundamental, con lo cual la única referencia válida que podemos extraer de la mención que hace la Disposición Transitoria Primera a la Ley Orgánica de Régimen Municipal se reduce al supuesto contenido en el encabezamiento del artículo 2º, que limita su radio de acción a la aplicabilidad supletoria de sus normas en el Distrito Federal y los Territorios Federales.

Dentro de este panorama normativo aparece, además, la referencia contenida en el artículo 18 de la Constitución, en cuanto a que «*una ley especial establecerá la unidad políticoterritorial 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*». Esta mención es, en su esencia, la opción sustitutiva de la ley de coordinación de jurisdicciones contemplada en la Constitución derogada, y con ello se reconfirma el enfoque que venimos exponiendo, pues al tratarse de *un sistema de gobierno municipal* no cabe la posibilidad de pensar que el mismo fuera el reemplazo de la estructura y gobierno del Distrito Capital que, por otra parte, se da como un componente previo y necesario, al indicarse, precisamente, a su componente local como uno de los ingredientes necesarios para la configuración del gobierno municipal a dos niveles para la ciudad de Caracas.

Si bien puede observarse una clara deficiencia de técnica legislativa y opacidad en la expresión del artículo 18 de la Constitución, que podría inducir al lector desapercibido a un error o confusión entre el régimen de la capitalidad y la fórmula institucional dispuesta para el fenómeno urbanístico de la metropolitaneidad de Caracas, no es menos cierto que la revisión detenida de la disposición, unida a la más elemental dosis de lógica, conduce a descartar toda posibilidad de confusión.

En síntesis, todos los elementos de análisis expuestos conducen a concluir que la ley especial encomendada por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución vigente a la Asamblea Nacional Constituyente es necesariamente la relativa al régimen del Distrito Capital, identificado expresamente en su propio texto, y adicionalmente aludido en el encabezamiento del artículo 18, al cual remite cuando dispone que «*La ciudad de Caracas es la Capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional*».

No obstante, el rumbo que tomaron los acontecimientos fue diferente al que evidentemente marcaba el sentido lógico impuesto por la norma fundamental.

## ■ EL CUADRO LEGAL Y SU INTERPRETACIÓN JUDICIAL

El 28 de enero de 2000, la Asamblea Nacional Constituyente «*en ejercicio de la facultad establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*» sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, publicada, luego de su promulgación, en la Gaceta Oficial N° 36.900 del 8 de marzo de 2000.

De conformidad con lo que dispone en su artículo 1º, la mencionada 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*».

En el contenido de ese cuerpo legal, se hace mención del *Distrito Capital*, sólo en cuatro oportunidades, y eso de manera tangencial, en los artículos 2; 19, numeral 9; 22, numeral 3; y 23.

Así, en el artículo 2, que en una infeliz redacción indica *los límites del Distrito Metropolitano*, se establece que parte de los mismos son «*los del Municipio Libertador del Distrito Capital, el cual sustituye al Distrito Federal*», sin que exista plataforma normativa alguna que determine la creación, organización y régimen de ese Distrito Capital «sustitutivo» del Distrito Federal.

Decimos que se trata de una infeliz redacción, por la imprecisión técnica de su contenido, que se hace más patente en atención al nivel de rigurosidad en la expresión que se requería en esa disposición en particular, dentro del cuerpo general de la Ley.

En efecto, si nos detenemos más allá de la lectura superficial del texto y evitamos el efecto sustitutivo que psicológicamente opera en la percepción del tema, en virtud del conocimiento que de una u otra manera tenemos sobre el asunto, nos podemos percatar de lo absurdo e incongruente de la redacción cuando indica que *los límites del Distrito Metropolitano son los de los Municipios Libertador, Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo*, si recordamos que, precisamente, existen límites del Municipio Libertador con los Municipios Chacao y Baruta; del Municipio Chacao, con los Municipios Sucre y Baruta;

del Municipio Sucre con los Municipios Baruta y El Hatillo; y del Municipio El Hatillo con el Municipio Baruta. Entonces, partiendo de la única acepción posible que dentro del texto en cuestión podemos dar al término «*límite*», como línea común que divide dos o más Estados, posesiones o espacios territoriales, se podrá observar claramente la incongruencia indicada.

Luego, en el artículo 19, numeral 9, la Ley identifica como una de las materias en las cuales tiene competencia el llamado Nivel Metropolitano: «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...». Sin embargo, no habiéndose creado tal Distrito Capital, que «sustituye» al Distrito Federal, resulta igualmente incongruente, o al menos carente de virtualidad práctica, la mención indicada.

El artículo 22, en su numeral 3, determina como ingreso 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». Complementariamente, el artículo 23 dispone que tal ingreso «deberá ser destinado a gastos en el ámbito territorial del *Distrito Capital*».

Frente a tales menciones se reproduce la observación antes consignada, en el sentido de destacar la ausencia u omisión de un acto formal (Ley), emanado de la autoridad pública competente (en el caso concreto, la Asamblea Nacional Constituyente, por efecto de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1999, y en su defecto por la posterior Comisión Legislativa Nacional y, finalmente, por la Asamblea Nacional), que determine la creación de tal entidad, su organización y régimen, para dar respuesta a la más elemental exigencia de certeza jurídica, en los términos tradicionales.

Los términos de la decisión legislativa adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente obligan a realizar operaciones de deducción o de inducción «creativa» para completar incluso el cuadro normativo e institucional del Distrito Metropolitano, que, por supuesto, no pueden sustituir la evidente ausencia del Distrito Capital, que debió ser regulado a partir de la exigencia de la Disposición Transitoria Primera.

En particular, llama la atención como la Ley especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas carece de la determinación fundamental

para su propio objetivo, esto es, la indicación o señalamiento expreso de los Municipios que, agrupados, integran la entidad local metropolitana.

De otra parte, la Ley en comento se aparta abiertamente del mandato constitucional expresamente consignado en la Disposición Transitoria Primera, en cuanto a mantener vigente la Ley Orgánica del Distrito Federal y, sin producir su régimen sustitutivo, la deroga a partir de su publicación en la Gaceta Oficial (artículo 36). No obstante, apenas en el artículo siguiente (art. 37), la Ley ordena a las autoridades del Distrito Federal continuar en el ejercicio de sus funciones, hasta la elección y toma de posesión de las autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas, ello «conforme al régimen de la Ley del Distrito Federal», es decir, conforme a la Ley que derogó en el artículo anterior. Entonces, cabe preguntarse, ¿es que las autoridades del Distrito Federal actuaron *sin ley*, hasta la toma de posesión de las autoridades metropolitanas, o es que la Ley Especial del Distrito Metropolitano no derogó a la Ley Orgánica del Distrito Federal? También pudiera ser lo mismo o todo lo contrario.

Además de esto, acentuando abiertamente la evasión al mandato constitucional que se había impuesto (dictar la Ley del Distrito Capital), la Asamblea Nacional Constituyente, en su función de legislador ordinario, impone a la futura Asamblea Nacional (artículo 38), la tarea de «*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*». Al igual que en otros de los aspectos contenidos en la Ley Especial, también en este caso es menester la puesta en práctica de ejercicios de intuición o deducción para entender el alcance, sentido y justificación de esta norma.

Primeramente, debe entenderse —para ayudar a la inteligencia del texto legal—, que se está refiriendo al Municipio Libertador del extinto Distrito Federal y aún no creado Distrito Capital, que sin embargo, «lo sustituye»; ello, como deducción del resto de las disposiciones de la Ley. Esta precisión es necesaria, ya que existe en el país más de un Municipio Libertador.

Pero de igual modo surge la interrogante respecto al significado de la expresión «*dictar medidas para la reorganización político territorial del Municipio Libertador*» ¿Cuáles pueden ser esas *medidas*, como no sea una



Ley? Siendo así, ¿corresponde a la Asamblea Nacional legislar sobre la estructura político-territorial de un municipio?

Por lo que puede derivarse de la letra constitucional, es de la competencia *exclusiva* de los Estados la organización de sus municipios y demás entidades locales (art. 164, 2), y en cuanto a la organización interna de los municipios corresponde a *ellos mismos* (art. 173) la creación de parroquias “y otras entidades locales dentro del territorio municipal” (?), con lo cual es mucho más difícil de comprender que principios de descentralización y participación puedan respetarse cuando se asigna una tarea de esta naturaleza a la Asamblea Nacional, en detrimento de las competencias propias de los entes político-territoriales llamados a ejercer sus propias atribuciones autonómicas.

La Ley plantea, en términos generales, una clara línea de sustitución del Distrito Federal por el Distrito Metropolitano, a pesar de la diferencia de categoría que existe entre ambos entes. Así, en el artículo 22, numeral 3, se asigna al Distrito Metropolitano «*El Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital*», frente a lo cual surge la interrogante sobre la validez y legitimidad de tal asignación (o mejor dicho usurpación), siendo que la Constitución (art. 167, 4) contempla la figura del Situado como «*una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital*». Pero, además, surge la cuestión práctica, relativa a la asignación de tales recursos, en el momento en que se supere la omisión legislativa y sea efectivamente creado el Distrito Capital.

En igual sentido cabe el comentario en lo relativo al subsidio de capitalidad, que conforme al artículo 22, 6 de la Ley se califica como ingreso del Distrito Metropolitano.

Otras situaciones límite contenidas en el texto legal, tales como la fijación de la edad de 21 años para ser electo Alcalde o Concejal en el Distrito Metropolitano de Caracas o en alguno de “sus” (?) Municipios (art. 7), abiertamente contraria a la edad de 25 años que sin excepción alguna exige el artículo 174 de la Constitución, permiten evidenciar claros síntomas de inconstitucionalidad.

Todo ello resulta mucho más llamativo, al recordar que el autor de la Ley es exactamente el mismo órgano colegiado (Asamblea Nacional Constituyente) que había producido el texto constitucional, vigente apenas 28 días antes de su sanción. En particular se destaca, como dato curioso, que, después de subrayar con inusitada fuerza el empleo del género femenino en el texto constitucional, exagerando en muchas oportunidades su presencia de manera chocante, en esta Ley no aparecen referencias ni mención alguna a: *Alcaldesa, Concejala, Contralora, Procuradora*, y ni siquiera a *Bombero*, lo que hace pensar en lo genuino y esencial de aquella cruzada.

Junto a este tema, aparece la confusa fórmula empleada por la Ley especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (art. 19), para la determinación de los campos competenciales de actuación, fundamentalmente por lo que respecta a la inevitable presencia coincidente del Distrito Metropolitano con los Municipios Libertador del Distrito Federal (Capital), y Baruta, Chacao, Sucre y El Hatillo del Estado Miranda.

Pero, independientemente de las consideraciones relativas a la validez formal de la Ley, interesa destacar, a los fines que nos ocupan en esta ocasión, los aspectos de orden práctico y lógico, que en todo caso son anteriores a los de orden jurídico formal.

En este sentido, es evidente que la Asamblea Nacional Constituyente no fue capaz de diferenciar los aspectos de capitalidad y metropolitaneidad, en cuanto a la organización de las estructuras públicas se refiere, y generó un escenario de enorme confusión, además de haber dejado como asignatura pendiente la Ley sobre el Distrito Capital, cuya aplicación resulta perentoria, y que ella misma se había impuesto como tarea legislativa de inmediato cumplimiento.

Por si esto fuera poco, el cuadro de confusión institucional se agrava más aún con la «Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas», dictada por la Comisión Legislativa Nacional en fecha 18 de julio de 2000, y publicada en Gaceta Oficial N° 37.006 del 3 de agosto del mismo año, la cual, dicho en breves términos, consagra una sucesión ilegítima.

Adicionalmente se produce la intervención de la recién creada Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en atención al recurso de

interpretación planteado por el Alcalde Metropolitano de Caracas el 21 de septiembre de 2000, sobre el alcance y sentido de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas. El recurso en cuestión subraya, en particular, la pretensión del recurrente sobre la supuesta naturaleza o rango constitucional de ambas leyes y la determinación de las competencias del Distrito Metropolitano, en relación con las que corresponden a los Municipios, al Estado Miranda y al Poder Nacional.

La decisión recaída en atención al recurso interpuesto viene a ser un episodio más, dentro del complejo escenario de confusión, y lejos de abordar los verdaderos problemas presentes en el asunto, contribuye a generar indefinición y opacidad, en un ambiente turbio, al punto de que debe apelar a expresiones tan ambiguas como lo «macro» y lo «micro» para intentar dar explicaciones sobre aspectos relativos a las competencias de los Municipios y del Distrito, empleando criterios absolutamente disímiles, como sucede en el caso de las competencias en materia urbanística, en la cual, literalmente, se inventa una limitación a los Municipios para aprobar o modificar planes y regulaciones que constituyen obligaciones legales, hasta tanto el Distrito Metropolitano dicte unos «lineamientos» (?).

Es oportuno observar que la sentencia de interpretación comienza por reconocer que la obligación de la Asamblea Nacional Constituyente era dictar una Ley del Distrito Capital y no la que se dictó, pero luego parece que ello pierde importancia en la esfera de atención del Tribunal cuando interprete, apartándose curiosamente de lo que ha venido siendo su práctica de jurisprudencia, en cuanto a extender sus decisiones a la declaratoria de nulidades y otras determinaciones de fondo, ajenas a lo solicitado. Más aún cuando en el caso de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano cursa una demanda de inconstitucionalidad, cuyo trámite, en más de un año, no ha podido llegar a la designación de Ponente para decidir sobre la admisión, como un ejemplo práctico del peso específico que tiene la letra constitucional cuando declara la brevedad de la justicia en la reciente República refundada, sobre todo, por el órgano jurisdiccional expresamente encargado de velar por su primacía.

En fin, el esquema que hemos pretendido esbozar en forma breve y superficial permite comprender, sin mayor grado de dificultad, que lo que se

intenta poner de manifiesto es el necesario tránsito hacia una posición de análisis, que permita esbozar un enfoque racional sobre la deseable o previsible proyección de las decisiones públicas en el futuro inmediato.

## ■ PERSPECTIVAS

El cuadro descrito obliga a concluir que la ecuación institucional ha sido inadecuadamente planteada, el proceso de despeje de sus elementos está plagado de errores (involuntarios y voluntarios) y no se percibe una actitud de reflexión, en los encargados de liderizar el proceso de decisiones políticas, que conduzcan a la superación de un esquema planteado y desarrollado de manera equivocada e insuficiente.

El Distrito Capital, imprescindible dentro de la estructura del Estado Federal «descentralizado» que pregona la letra de la Constitución, aún no se ha creado, poniéndose de manifiesto una palmaria omisión legislativa que parece no interesar a ninguno de los órganos del Poder Público dentro de la innecesariamente abultada composición de cinco poderes que inventó la recientemente aprobada carta fundamental.

En cambio, se legisló atropelladamente para crear un Distrito Metropolitano cargado de ambigüedades e imprecisiones en su diseño, donde su identidad y fortaleza se ven amenazadas por la propia autoridad ejecutiva, que se ha encargado de pervertir su identidad al hacerse llamar «Alcalde Mayor», empleando de ese modo términos indebidamente importados, que además no corresponden a nuestra realidad, por una evidente ambición de provocar artificialmente espacios políticos como vía de acceso o catapulta para acceder a otras posiciones de ejercicio del poder político. Este hecho, independientemente de los éxitos personales que en lo individual pueda producir desde una perspectiva netamente egoísta, contribuye de manera contundente a deteriorar la solidez de la institución y a crear mayores niveles de confusión, si es que ello fuera posible.

En la línea que dibuja esta abierta competencia por ocupar y mantener espacios o parcelas de poder personalizados, se contamina la necesaria creación y regulación del Distrito Capital —apoyándose precisamente en las debilidades del esquema planteado, derivadas básicamente del alto grado de confusión—, al denunciarse esa decisión como «un plan para acabar con la Alcaldía Mayor y volver al anterior esquema de gobernación, pero con el

nombre del Distrito Capital... Al crearse la nueva figura del gobernador del Distrito Capital se me eximirá de mis competencias y me destituirán indirectamente. Yo quedaré como Jefe de Relaciones Públicas.» (Véase, Declaraciones del Alcalde Metropolitano, Alfredo Peña, en el diario El Universal, edición del 30 de mayo de 2000).

De otra parte, y en la misma dirección, se ha planteado el abordaje de la imprescindible y tardía creación del Distrito Capital, mediante la reducción de esa decisión a la división del Municipio Libertador del extinto Distrito Federal, inclusive pretendiendo que esa división sea producida por el Cabildo Metropolitano, en otro clarísimo exceso frente a la norma constitucional y al Estado de derecho.

Este nuevo capítulo de confusión se alimenta con alegatos tan superficiales como lo son el número de municipios que tiene París, o un supuesto «desequilibrio» en la estructura demográfica de los municipios que existen en el llamado Valle Mayor de Caracas, como si existiera un patrón cartesiano para el establecimiento de las estructuras locales, y como si la división de entidades locales de París pudiera ser paradigma de organización, es decir, reduciendo al mapa de los entes locales las ventajas o aspectos positivos que el receptor del mensaje pueda ver en el ejemplo que se presenta (París es una ciudad agradable, valiosa, que genera gratos recuerdos y reconocimiento mundial, porque en su área urbana existen muchos municipios).

Frente a la situación descrita, abonada con los antecedentes que venimos de relatar, resulta clara la imposibilidad de proponer alguna predicción medianamente confiable, como no sea, precisamente, la de la incertidumbre, de lo cual deriva la posibilidad de ocurrencia de cualquier evento, por increíble o asombroso que pueda parecer.

Ahora bien, si nos ubicamos en el terreno de lo que debería ser, resulta claro que la tarea necesaria comienza por recomponer los términos de la ecuación indebidamente planteada, lo que implica reconocer las características y modalidades propias del asunto que se plantea, y separar las soluciones institucionales relativas a la capitalidad (Distrito Capital) y a la metropolitandad (Distrito Metropolitano) de Caracas, entendiendo que la primera obedece a una decisión eminentemente político-organizativa derivada de la forma de Estado Federal que adopta la sociedad venezolana, en tanto

la segunda responde a una situación o fenómeno de carácter urbanístico, por lo que debe atender a objetivos de eficiencia, más que al diseño de nichos de gobierno.

En ese sentido, lo elemental está en la corrección de la cadena de errores que se evidencian en el proceso, comenzando por la inmediata producción de la Ley del Distrito Capital, que dé consistencia real y efectiva a la previsión y al mandato constitucional, y determine su estructura organizativa.

Al respecto deberá precisarse el órgano ejecutivo del Distrito Capital, al cual alude, bajo la denominación de «Gobernador o Gobernadora», el texto de la Constitución aprobada por los ciudadanos mediante *referendum* y publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999 (art. 189, 2), al indicar que: «No podrán ser elegidos diputados ni diputadas:... 2. Los Gobernadores o Gobernadoras y Secretarios o Secretarías de gobierno de los Estados y del Distrito Capital, hasta tres meses después de la separación absoluta del cargo...»; ello, a pesar del cambio que se introduce en la nueva publicación de la Constitución (Gaceta Oficial N° 5.453, Extraordinario, de 24 de marzo de 2000), en la cual se sustituye el texto original por el siguiente: «2. Los Gobernadores o Gobernadoras y Secretarios o Secretarías de gobierno de los Estados y autoridades de similar jerarquía del Distrito Capital...». En cualquier caso, y a despecho del eufemismo introducido en la nueva y espuria versión de la Constitución, es lo cierto que el Distrito Capital debe contar con un órgano ejecutivo, que a todo evento deberá ser diferente del Alcalde Metropolitano, y cuya denominación lógica e histórica debe ser la de Gobernador.

En igual sentido, corresponde la creación de un órgano legislativo del Distrito, equivalente a los Consejos Legislativos de los Estados, que será el encargado de determinar, mediante el ejercicio autónomo de sus atribuciones legislativas, la organización de los municipios de la entidad, plasmando así un verdadero escenario de descentralización, democracia y organización político-territorial, a más de configurar un acto cargado de plena legitimidad, a diferencia de lo que sucedería con una Ley de la Asamblea Nacional en la cual representantes de pobladores totalmente ajenos a los habitantes del Distrito estarían tomando una decisión vinculada a su exclusiva realidad. Evidentemente, tampoco corresponde al Cabildo Metropolitano tal tarea, como no sea dentro del espectro de posiciones alucinantes.

En cuanto al Distrito Metropolitano, se impone un esfuerzo por su redimensionamiento, para llevarlo a los criterios de eficiencia que deben inspirar este tipo de estructuras administrativas, cuya existencia obedece y se debe únicamente a la búsqueda de respuestas efectivas a las demandas urbanísticas, dentro de un escenario de área metropolitana, cuyas características actuales impiden el abordaje eficiente de los asuntos de esa escala, por parte de las entidades municipales, en forma individual o mediante fórmulas de asociación o mancomunidad.

De este modo, es claro que la recomendación primaria está en la separación clara y definitiva de competencias, según se trate de asuntos o materias de escala metropolitana, que requieren, en consecuencia, respuestas de esa misma escala.

Así, por ejemplo, servicios tales como el transporte público de superficie, el sistema de abastecimiento de agua o de suministro eléctrico y alumbrado público, la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, son asuntos que por su entidad, y por la ventaja que representa en términos de eficiencia y economías de escala su manejo integral, justifican la existencia de una estructura organizativa pública, esto es, una autoridad local, de carácter metropolitano, que asuma tales materias como autoridad única, evitando los espacios de conflicto que surgen al dividir una materia o asunto en rangos o niveles que terminan siendo artificialmente complementarios y, en consecuencia, requieren la incorporación de técnicas correctivas de las deficiencias, insuficiencias o innecesarias complejidades del diseño organizativo, como sucede con la coordinación.

Junto a este enfoque se impone la conveniencia de potenciar los valores de la ciudad y privilegiar su tratamiento como fundamento de la intervención pública, reconociendo, como punto de partida para el asunto concreto que nos ocupa, que las Áreas Metropolitanas implican en su esencia un modo de vida y funcionalidad urbana que se caracteriza por la movilidad y el intercambio, sustitutos del localismo propio de la ciudad tradicional.

En síntesis, el deber ser está marcado por la incorporación de fuertes dosis de racionalidad y sensatez, que sirvan de compensación a las conductas observadas hasta el momento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Estados Unidos de Venezuela.  
Ministerio de Relaciones Exteriores
- 1943  
«Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela». Tomo VII. Caracas.
- Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana
- 1998  
«Caracas Metropolitana: temas prioritarios para el futuro de la ciudad» Caracas. Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana
- República Bolivariana de Venezuela.  
Asamblea Nacional Constituyente.
- 1999  
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- 2000  
Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas. Gaceta Oficial N° 37.006 del 3 de agosto de 2000. Caracas.
- 2000  
Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas Gaceta Oficial N° 36.900 del 8 de marzo de 2000. Caracas.
- República de Venezuela. Comisión para la Reforma del Estado (COPRE)
- 1993  
«Caracas: nuevos escenarios para el poder local». Caracas. COPRE-PNUD, 478 p.
- República de Venezuela. Congreso de la República.
- 1961  
Constitución de la República de Venezuela
- 1986  
Ley Orgánica del Distrito Federal Caracas.
- 1989  
Ley Orgánica de Régimen Municipal Caracas.
- 1996  
«Compilación Constitucional de Venezuela». Caracas. Servicio Autónomo de Información Legislativa
- 1990  
«El Derecho Administrativo en el Siglo XXI». *La Ley. Revista española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*. N° 2603. 25.10.90. Madrid.