

LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL VENEZOLANO*

Jorge Luis Suárez M.
Abogado

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En la Ley Orgánica del Distrito Federal aparece una disposición que establece que éste es una persona jurídica, con patrimonio propio e independiente.

La Constitución Nacional nada dijo respecto a la personalidad jurídica del Distrito Federal. Sólo expresó que sería organizado por leyes orgánicas por lo que al leer esta disposición surge la duda si el Constituyente de 1961 quiso conceder realmente personalidad jurídica a un territorio que sirve de sede de los poderes públicos de la República que a su vez tiene personalidad jurídica.

Quizás esta disposición de la Ley Orgánica del Distrito Federal es, al igual como sucedió con algunas facultades del gobernador del mismo Distrito que fueron anuladas por la Corte Suprema de Justicia, producto del desconocimiento que existe en Venezuela sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Se tiende a asimilar a este territorio con los Estados que en el año 1864 formaron el Estado Federal venezolano.

Posiblemente todo ello se debe a que en la práctica el Distrito Federal ha funcionado como los Estados ya que éstos nunca han disfrutado de la autonomía e independencia a que tienen derecho constitucionalmente. Estos han funcionado, pese a ser personas jurídicas, como territorios del Poder Central, totalmente manejados por éste, como es el Distrito Federal.

Esta gran confusión sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal la observamos recientemente con ocasión de la promulgación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado cuando muchos personajes públicos, incluyendo personas ligadas al medio jurídico, reclamaron airadamente la injusticia cometida contra el Distrito Federal por no concederle "su derecho" a elegir a sus gobernadores. Para muchos de ellos, el Distrito Federal y los Estados de la República son la misma cosa de modo que si éstos podían elegir a sus gobernadores por qué el Distrito Federal no lo podía hacer también.

Posiblemente por el desconocimiento que en Venezuela se tiene sobre lo que debe ser el Distrito Federal, se le concede personalidad jurídica expresa por ley especial y en cambio con las Dependencias Federales, que tienen similar naturaleza jurídica aunque diferente objeto y origen, no se hace lo mismo y siguen teniendo legalmente las características que muy probablemente el Constituyente quiso darle al Distrito Federal, todo lo cual acrecienta la duda aun más.

Por estas razones vale la pena analizar detenidamente si realmente la Constitución de 1961 consideró que el Distrito Federal debía tener personalidad jurídica. Esto es un hecho relevante desde el punto de vista jurídico porque, de ser así, procedería un recurso de inconstitucionalidad contra esa disposición de la Ley Orgánica del Distrito Federal que, sin estudiar a fondo la naturaleza jurídica del Distrito Federal, consideró que éste es una persona jurídica.

*. Trabajo presentado en el Curso de Teoría General de las Personas Públicas, maestría de Derecho Administrativo en la U.C.A.B., a cargo del Profesor Enrique Sánchez Falcón.

II. ASPECTOS HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL

Nos dice Marco-Aurelio Vila en su interesante libro *Aspectos Geográficos del Distrito Federal* que "La antigua provincia de Caracas se puede ver, por una parte, como la gran célula generatriz de la nación venezolana; por otra, puede considerársele como el organismo de donde surgió, al perfeccionarse la división territorial del país, el Distrito Federal".

La denominación Federal, según este autor, "tiene raigambre en la división político-administrativa del país. La autonomía de las provincias tanto las que ya existían en el Siglo XVII como las creadas en 1810, dio lugar a que se realizara el primer pacto federal en el Congreso de 1811. En la Constitución Federal de este año (21 de diciembre de 1811) se expresaba claramente que el Poder Ejecutivo Federal sería ejercido por tres individuos elegidos popularmente con una duración en sus funciones de cuatro años y con residencia en la Ciudad Federal. La existencia de una Ciudad Federal creemos que se ha de ver como el antecedente histórico de la idea que en su día tomó forma, del actual Distrito Federal. Verdad es que por la ley de 9 de enero de 1812 se erigió Valencia como Ciudad Federal. Por esta ley, la Ciudad Federal comprendía el territorio "...que hasta hoy ha estado sujeto a la administración espiritual del cura párroco de Valencia y los dos pueblos suburbios de Tocuyito y Naguanagua...". Si bien se hablaba de ciudad, por la extensión del territorio indicado "y por los grandes espacios libres que por aquel entonces separaban Valencia, Tocuyito y Naguanagua, mejor le hubiera servido la clasificación de Distrito.

La Guerra de la Independencia hizo efímera la Constitución de 1811 y la Ley que se ha citado de 1812.

Por la Constitución firmada el 15 de agosto de 1819, se estableció una República unitaria en contra de los principios federales de 1811. Por consiguiente, no resultaba posible la existencia de un territorio federal con función capitalina. No obstante, la semilla esperaba el correr de la historia para germinar.

Por decreto del Congreso de 3 de octubre de 1830, se eligió por capital provisional de Venezuela a Valencia; por decreto del 25 de mayo de 1831 al que se puso el Cúmplase el 30 del mismo mes, se designó como capital de la República a Caracas.

La Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela surgida del movimiento federativo triunfante, sancionó el 29 de febrero de 1864 la creación del Distrito Federal.

El General Falcón, por decreto de 9 de marzo de 1864, había establecido en Caracas la capitalidad del Distrito Federal que en un principio quedó constituido por tres departamentos: Libertador (Caracas); Vargas (La Guaira) y Aguado (Maiquetía). Se trató de una división provisional.

Posteriormente, por decreto de 5 de julio de 1877, se dividió en los departamentos Bolívar y Miranda, los cuales, más tarde, recibieron los nombres de Libertador y Vargas.

Un decreto de fecha 31 de octubre de 1867 organizó el Distrito Federal eliminando su legislación y quedando su gobernación subordinada al Ministerio del Interior y Justicia.

El Distrito Vargas del Estado Miranda pasó a formar parte del Distrito Federal en calidad de Departamento, el 2 de julio de 1900 y a este departamento se le anexaron por decreto del 2 de julio de 1902, los municipios Caruao, Caraballeda y Naiguatá. Con anterioridad, el Distrito Federal estaba sólo formado con Caracas y las parroquias de Antímamo, Macarao, La Vega, El Valle, El Recreo y Macuto.

El Distrito Federal de acuerdo con la Constitución de 1906, estuvo integrado además de los Departamentos Libertador y Vargas, por el territorio insular de Nueva Esparta, que recibió el nombre de Sección Oriental del Distrito Federal; por el Distrito Guaicaipuro (Los Teques, del Estado Miranda que se denominó Departamento Guaicaipuro

y por el Distrito Sucre del mismo estado con el nombre de Departamento Sucre. Resultaba realmente curioso que Nueva Esparta integrara el Distrito Federal; en cambio, bajo el aspecto geográfico y aun de relaciones humano-económicas, la anexión de los departamentos Guaicaipuro y Sucre era sin duda más razonable.

La Constitución sancionada el 4 de agosto de 1909 al crear de nuevo al Estado Nueva Esparta, lo separó del Distrito Federal. Igualmente, pasaron a depender del Estado Miranda los Departamentos de Guaicaipuro y Sucre con la denominación de distritos” .

Observa Allan Brewer-Carías en su texto *Instituciones Políticas y Constitucionales* que “Caracas ha sido tradicionalmente la capital de Venezuela desde que el Gobernador Juan de Pimentel trasladó la capital desde Coro a Caracas en 1577. Posteriormente creada la Capitanía General de Venezuela, en 1731, compuesta por el centro y parte del occidente del país; Caracas continuó siendo la capital; fue el Ayuntamiento capitalino el que, precisamente, provocó la declaración de Independencia en 1810.

En 1811 el Congreso de ese año fijó a Valencia como capital provisional, constituyéndose allí el gobierno el 3 de abril de 1812, trasladándose posteriormente a La Victoria, el 27 de abril de ese año. Meses más tarde, y en plena guerra de la independencia, al triunfar los realistas y caer la Primera República, el 30 de julio de 1812, la capital vuelve a ser Caracas.

El 8 de mayo de 1817, el Congreso de Cariaco designó a la ciudad de La Asunción, en la isla de Margarita, por capital provisional, siendo trasladada posteriormente a Angostura (hoy Ciudad Bolívar) por el Libertador, también como capital provisional, en noviembre del mismo año. En 1819, el Congreso de Angostura designó la ciudad del Rosario de Cúcuta por capital provisional de Colombia y allí se instala en enero de 1821. Ese mismo año, el primer Congreso Constituyente de la Gran Colombia designó a Bogotá la capital del gran Estado del cual formaban parte los actuales Estados de Colombia, Ecuador y Venezuela. Caracas fue la capital del Departamento de Venezuela.

Posteriormente, con motivo del movimiento de separación de Venezuela de la Gran Colombia, en cuya implementación jugó un papel importante la Municipalidad de Caracas en enero de 1830 se había establecido de hecho la capital en Caracas, habiendo sido trasladada posteriormente a Valencia y declarada como tal por el Constituyente venezolano de ese mismo año.

Posteriormente, por Decreto del Congreso de 25 de mayo de 1831, es erigida nuevamente Caracas como capital de la República y desde esa fecha, salvo en el segundo semestre de 1858 que se traslada la capital a Valencia, Caracas va a permanecer hasta nuestros días como capital de la República y asiento de los Poderes Nacionales.

Este carácter de la ciudad de Caracas como capital y sede de los Poderes Nacionales se va a regularizar a partir de 1864, con la erección del Distrito Federal en su territorio. A partir de esa fecha la evolución de Caracas y de su régimen municipal va a estar ligada al régimen del Distrito Federal, el cual puede analizarse en varias etapas según la existencia en él de un régimen municipal”.

Expresa Ernesto Wolf en su obra *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano* que “Cuando se creó el concepto federalista en los Estados Unidos, sufrió una excepción el principio y se dio una organización central a una porción neutral de su territorio para facilitar la instalación del gobierno federal. Los demás países americanos con sistema federalista, Argentina, Brasil, México y Venezuela, siguieron este ejemplo y la demarcación de esta porción neutral de su territorio ha ocupado una buena parte de su historia.

En Venezuela, tras ruinoso e infecunda guerra, se implantó el sistema federal en 1864. La Constitución de ese año establece la creación de un Distrito Federal por ley

especial. (...) Entre las obligaciones a que quedan comprometidos los Estados, se encuentra la de "ceder a la Nación el terreno que se necesite para el Distrito Federal, pero como no se procedió a instalar ese distrito en terreno despoblado se tomó una parte del entonces Estado Bolívar, antes Caracas.

Estas disposiciones están calcadas en la sección VIII, parágrafo 17. del artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos que da al Congreso Americano la facultad de "ejercer la legislación exclusiva sobre un distrito no mayor de diez millas cuadradas que. por cesión de algunos Estados y aceptación del Congreso, sea la residencia del gobierno de los Estados Unidos". En virtud de esta facultad otorgada al Congreso Americano se fundó la ciudad de Washington en el Distrito Columbia, cesión de los Estados de Maryland y Virginia, para asiento del gobierno federal.

En Venezuela la recomendación de los constituyentes no llegó a realizarse. El terreno neutral y despoblado se hallaba a un paso, el desierto mismo los rodeaba, pero ellos vagaban en los lindes de la utopía. La tradición decidió en favor de la histórica ciudad de Caracas, cuna de Simón Bolívar y Andrés Bello, y nunca se construyó la capital romántica soñada por los ideólogos".

Continúa Wolf diciendo más adelante que "Además de ser Caracas la metrópoli del país, razones históricas justifican su supremacía. Ya en la colonia, desde 1577, terminada ese año la guerra de conquista, Juan Pimentel fija en Caracas la capital de la provincia. Después de la independencia, separada Venezuela de la Gran Colombia, surge una rivalidad entre Caracas y Valencia; y tras formidable lucha entre Miguel Peña y Angel Quintero, el Congreso declara capital a Caracas".

III. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

En Venezuela, como en los demás países americanos que adoptaron el sistema federal —Estados Unidos de América, México, Brasil y República Argentina— se decidió que el asiento de los órganos supremos del Poder Nacional no se situase en uno de los Estados, sino en un territorio que, por su dependencia de la autoridad federal, se llamaría Distrito Federal. La razón de la creación de un Distrito así denominado en los nombrados países y en Venezuela, según J. M. Hernández Ron, citado por Eloy Lares Martínez, ha sido con el propósito de evitar los conflictos que pudiera generar la coexistencia en una misma circunscripción judicial de los poderes de la Nación y de un Estado autónomo.

Con fecha 29 de febrero de 1865, la Asamblea Constituyente dictó una resolución por la cual el territorio comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía y La Guaira, de la antigua provincia de Caracas, quedó provisionalmente erigido en Distrito Federal.

En la primera Constitución dictada después de la Guerra de los Cinco Años, sancionada por la referida Asamblea el 28 de marzo de 1864, se dispuso que incumbía a la Legislatura Nacional (lo que hoy se denomina Congreso) erigir y organizar el Distrito Federal en un terreno despoblado que no excedería de diez millas cuadradas y en el que se edificará la capital de la Unión; que ese distrito sería neutral, no practicaría otras elecciones que las que la ley determinase para su localidad. De este modo, el constituyente venezolano seguía el ejemplo de Estados Unidos de América en lo tocante a la creación del Distrito Columbia.

En la misma Carta Fundamental, los Estados se obligan a ceder a la Nación el terreno que se necesite para el Distrito Federal.

Este tratamiento constitucional para el Distrito Federal se mantuvo en la Constitución de 1874 por lo que continuó bajo un régimen de carácter provisorio y la Constitución de 1881, a pesar de continuar atribuyendo a la Legislatura Nacional la facultad de erigir al Distrito Federal, estableció como atribución del Presidente de los

Estados Unidos de Venezuela "organizar el Distrito Federal y funcionar en él como primera autoridad civil y política establecida por esta Constitución", lo cual se continuó consagrando en la Constitución de 1891 y fue todavía mejor precisado en las Constituciones posteriores.

Tal como lo dice Brewer-Carías, "la Constitución de 1893 puede decirse que inició el proceso de constitucionalización del Distrito Federal, cuyo régimen estaba regulado hasta ese momento básicamente por decretos y abre la etapa en la cual se establece la autonomía municipal del Distrito. Ya no se dejó la erección provisional del Distrito Federal al Ejecutivo Nacional sino que se declaró: "Los Estados que forman la Unidad venezolana son autónomos e iguales en entidad política; y se obligan: a ceder a la Nación. para el Distrito Federal, un terreno despoblado que no exceda de cien kilómetros cuadrados, en el cual se edificará la ciudad capital de la Unión. Por ahora dicho Distrito será la ciudad de Caracas, con sus parroquias foráneas. Por otra parte, no sólo correspondía al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela la erección del Distrito, sino su organización, siendo sólo competencia del Presidente de la Unión "administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como primera autoridad civil y política".

Expresa Brewer-Carías que "A partir de la Constitución de 1901, el Constituyente renuncia definitivamente a la ilusoria idea que había dominado con mayor o menor intensidad en las Constituciones posteriores a 1864, de erigir el Distrito Federal en una zona despoblada distinta del Valle de Caracas, y al contrario, estableció como una de las bases de la Unión, a la cual se obligaron los Estados Federados, de "ceder a la Nación para el Distrito Federal la ciudad de Caracas, que será la capital de la Unión...".

La Constitución de 1904 perfeccionó definitivamente esta norma al consagrar que "el Distrito Federal, que será organizado por ley especial, se compondrá de los Departamentos Libertador, Vargas, Guayaquiro y Sucre y la Isla de Margarita". Se trató según Brewer "de la incorporación, por primera vez al texto constitucional, de la expresión territorial del Distrito, además con amplitud metropolitana".

Para Brewer la importancia de la Constitución de 1901 en la evolución institucional del régimen de gobierno del Distrito Federal "es la consagración que en ella se hizo de la autonomía del Municipio del Distrito. En efecto, el artículo 54 de la misma consagró entre las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, lo siguiente: "Dictar la ley constitutiva del Distrito y Territorios Federales y sus respectivas leyes electorales", con la aclaratoria de que el Distrito "tendrá un Concejo Municipal, autónomo en lo referente a su administración".

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

Se continuaba consagrando entonces la dicotomía entre las funciones administrativas que correspondían a un Concejo Municipal, y las funciones civiles y políticas que las ejercía un Gobernador como órgano del Presidente de la República. Por ello, la propia Constitución exigió que la ley que regulara el régimen del Distrito debía determinar de la manera como las atribuciones del Municipio no entrabaren "la libertad de acción política de que deben disponer el Ejecutivo y demás altos Poderes Federales en él residentes".

En la Constitución de 1904 se regularon las consecuencias del régimen autonómico del Distrito Federal así: "En el Distrito Federal la ley consagrará la autonomía del Municipio en lo económico y administrativo, y determinará como haya de ejercer sus atribuciones de conformidad con los preceptos de esta Constitución, de modo que no se entrase la libertad de acción política de los Poderes Federales que en aquél residen".

Sin embargo, se estableció expresamente que "en los casos de guerra su primera autoridad civil y política asumirá la administración de los ramos mencionados". Esto conllevaba alguna contradicción con la norma de la misma Constitución que establecía como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela "administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política". Iguales disposiciones consagró la Constitución de 1909.

A partir del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 y hasta 1936, se eliminó del texto constitucional la consagración de la autonomía del Municipio del Distrito Federal. En efecto, en los textos constitucionales de este período sólo se estableció como atribución del Presidente de la República, con ligeras variaciones, "administrar el Distrito Federal según la ley y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política". Se aclaró sin embargo en dichos textos que la ley que regulara el régimen del Distrito Federal debía determinar *cómo* debía ejercer sus atribuciones el Municipio de modo que no entrabara "la libertad de acción política de los altos Poderes Federales" que en él residían.

La Constitución de 1936 estableció que el Distrito Federal será organizado por ley especial y se compondrá de los Departamentos Libertador y Vargas. "Deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada" agregó. También dispuso esta Constitución que "La Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico".

En la Constitución de 1936 se consagró además como atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela: "Ejercer según la ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción", siendo éste además el órgano legal del Presidente "en lo relativo a la administración del Distrito".

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

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

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

En la evolución constitucional del Distrito Federal se observa una clara intención de los constituyentes desde 1864 hasta 1961 de crear un territorio neutral donde los Poderes Nacionales tuvieran su sede, pero siempre con un régimen municipal que se organizara de manera que no entrabara la gestión e independencia del Poder Central. Por eso, no parece lógico pensar que la intención del Constituyente de 1961 fue conceder personalidad jurídica al Distrito Federal porque no luce procedente que los poderes públicos de la República, teniendo ésta personalidad jurídica, tenga su sede en

un territorio que a su vez tenga personalidad jurídica. La intención de los constituyentes desde 1864 hasta 1961 fue establecer un territorio del Poder Central para que le sirviera de sede pero sin la autonomía e independencia que la historia y las mismas constituciones concedieron a los Estados y municipios, además de la misma República.

La evolución constitucional nos muestra que jamás el constituyente le dio personalidad jurídica al Distrito Federal. Al contrario, se estableció expresamente en casi todas las Constituciones que el régimen municipal del Distrito Federal debía organizarse de manera que no entrabare la gestión de los Poderes Nacionales. La concesión de personalidad jurídica al Distrito Federal pudiera haberse considerado como una posibilidad de entramamiento de las funciones del Poder Federal por influencia del ambiente local y por ello quizás no estableció expresamente tal personalidad jurídica a este Distrito, como si lo hizo con los Estados y municipios.

IV. ORIGEN DEL ARTICULO 4° DE LA LEY ORGANICA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 4° de la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal, a través del cual se le concede expresa personalidad jurídica al Distrito Federal, aparece por primera vez en la del 2 de julio de 1986. Al igual que la ley del 17 de diciembre del mismo año, actualmente vigente, dispone el artículo 4° de esa ley que “tanto el Distrito Federal como los Municipios Libertador y Vargas son personas jurídicas, con patrimonio propio e independientes”.

La Ley Orgánica del Distrito Federal del 2 de julio de 1986 derogó la misma ley de fecha 14 de octubre de 1936. En esta última, nada se expresa sobre la personalidad jurídica del Distrito Federal. Solamente dispone que el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela es la Primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal, quien la ejercerá por medio de un gobernador de su libre elección y remoción. También dispuso esta ley que el gobernador del Distrito Federal “será el órgano inmediato del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela en todo lo referente al Régimen Civil y Político”.

La Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de octubre de 1936 fue dictada en ejecución de la Constitución Nacional de 1936 que tampoco concedía personalidad jurídica al Distrito Federal. Al contrario, establecía una serie de disposiciones sobre el Distrito Federal que hacen deducir que la intención del constituyente era la de considerar al Distrito Federal como un territorio del Poder Central sin independencia ni autonomía.

Dispuso el artículo 6° de la Constitución de 1936 que “El Distrito Federal será organizado por ley especial y se compondrá de los Departamentos Libertador y Vargas”. Luego agregó que “Deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada”.

La Constitución de 1936 estableció expresamente la autonomía e independencia de los Estados y municipios y refiriéndose específicamente a la municipalidad del Distrito Federal dispuso que “como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo” ya que el régimen civil y político estaba en manos del Ejecutivo Nacional, léase *Presidente de la República, a través del Gobernador del Distrito Federal*.

Al igual que la Constitución de 1961, la de 1936 estableció que los límites del Distrito Federal con los Estados vecinos podrá ser modificados mediante convenios que con los gobiernos de éstos celebre el Poder Ejecutivo Federal y aprueben el Congreso Nacional y las legislaturas de los respectivos Estados. Es decir, constitucionalmente el Distrito Federal no tiene capacidad jurídica para firmar convenios sino que en el caso de que ellos se suscriban, será la República quien lo haga en interés del Distrito Federal.

Como puede observarse, la Ley Orgánica del Distrito Federal no concedió expresamente personalidad jurídica al Distrito Federal, basada en la Constitución del mismo año que no consideró a éste como un territorio autónomo e independiente, y como si lo hizo con los Estados de la República y los municipios. Se deduce que el constituyente consideró al Distrito Federal como un territorio del Poder Central donde éste ejercería sus facultades pero sin personalidad jurídica hasta el punto que en caso de modificaciones de sus límites, los convenios serían firmados en lo que respecta al Distrito Federal por el Poder Ejecutivo Federal.

Además, el constituyente de 1936 tuvo el cuidado de no quitarle efectividad a la acción política del Poder Federal, cuando estableció que en la ley especial debería quedar a salvo esta acción, de modo que ella no sea entrabada. Pareciera que la creación de un Distrito Federal autónomo podía lograr el efecto contrario, motivo por el cual no concedió la personalidad jurídica, como tampoco lo hizo la ley especial que se dictó en ejecución de estas disposiciones constitucionales.

La disposición del artículo 40 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de julio de 1986, artículo del mismo número de la ley vigente, no parece lo suficientemente feliz por no tener un basamento constitucional claro. Teniendo este artículo una aparición original en 1986, cuando estaba vigente la Constitución Nacional de 1961 que establece preceptos similares a la Constitución de 1936 con respecto al Distrito Federal, no parece razonable la concesión de personalidad jurídica al Distrito Federal como veremos de seguidas.

V. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y OTRAS LEYES VIGENTES

Como hemos visto, de acuerdo con la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal, tanto éste como los Municipios Libertador y Vargas son personas jurídicas, con patrimonio propio e independiente. Pero en realidad ¿fue intención del Constituyente de 1961 que el Distrito Federal tuviese tal personalidad jurídica? A eso vamos en esta parte del trabajo para observar, desde el punto de vista constitucional, la procedencia o no de la personalidad jurídica del Distrito Federal.

1. *La Constitución Nacional*

Para analizar este punto debemos ocurrir, haciendo abstracción de la concesión de personalidad jurídica por la Ley Orgánica del Distrito Federal, primero a la Constitución Nacional y luego a otras normas que indirectamente nos dan luces sobre la naturaleza jurídica de este territorio de la República.

A. El artículo 9° de la Constitución Nacional establece que "El territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal y las Dependencias Federales".

B. El artículo 10 dispone que "Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por *convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados*, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado". (Subrayados nuestro).

De esta transcripción podemos deducir que el Distrito Federal por sí solo no puede suscribir convenios de cesión, compensación o modificación de sus límites, sino que, en el caso de realizarse tales convenios, será la República, por órgano del Poder Ejecutivo Nacional, vale decir el Presidente de la República, quien actuará en interés del Distrito

Federal por ser un territorio manejado y administrado por el Poder Central. De allí su nombre de Distrito Federal

C. El artículo 12 de la Constitución Nacional establece que “El Distrito Federal y las Dependencias Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal”.

Para organizar el Distrito Federal, se dictó el 15 de julio de 1986 la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual fue reformada parcialmente por ley del 30 de diciembre del mismo año que entró en vigencia el 1° de enero de 1987 y derogó la Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de octubre de 1936, reformada el 27 de julio de 1937 y la arriba mencionada de julio de 1986.

D. El artículo 16 de la Carta Magna dispone que “Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República”.

En este artículo se establecen las características de autonomía de los Estados de la República, lo cual, de acuerdo con nuestra historia, conlleva la existencia de la personalidad jurídica de los mismos. Expresamente se establece que los Estados son autónomos lo cual implica una serie de derechos establecidos en los artículos subsiguientes que no tiene el Distrito Federal, por lo menos constitucionalmente.

El establecimiento del Estado Federal en Venezuela en la Constitución de 1864 significó la declaración de Estados independientes por parte de las entonces Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, las cuales se unieron para formar los Estados Unidos de Venezuela. Desde entonces, tales Estados tienen características de autonomía, independencia e igualdad, y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada al Poder Federal. Desde entonces, con ligeras variantes, los Estados tienen personalidad jurídica derivada de las características antedichas.

E. El artículo 25 de la Constitución Nacional establece que “Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. *Son personas jurídicas* y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”. (Subrayado nuestro).

Al igual que con los Estados, la Constitución estableció expresamente la autonomía y la consiguiente personalidad jurídica de los municipios, constituyendo la unidad política primaria de la organización nacional. Entonces, si con los Estados y los municipios lo estableció expresamente, ¿por qué motivo no lo hizo con el Distrito Federal? La Constitución Nacional solamente se limitó a decir que la organización del Distrito Federal será realizada por leyes orgánicas. De allí a pesar que en esa organización éste deba tener personalidad jurídica es ciertamente una deducción muy subjetiva del legislador.

F. Para los Estados, la Constitución Nacional establece la posibilidad, la cual ahora es una realidad, de elegir y remover a sus gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en su artículo 3° que dispone que “El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”.

En el Distrito Federal tal posibilidad de elegir y remover a su gobernador no existe. En éste será siempre el Presidente de la República quien nombrará y removerá al gobernador, de acuerdo con la atribución establecida en el numeral 17 del artículo 190 de la Constitución. Es de hacer notar que por disposición expresa, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores *sólo* se aplica a los Estados y no al Distrito Federal ni a los Territorios y Dependencias Federales.

G. Cuando conocemos las características de los Estados y municipios vemos que son distintas a las del Distrito Federal ya que, en oposición a éstos, el órgano ejecutivo

de aquéllos tiene a su cargo el gobierno y la administración de cada Estado o municipio. De acuerdo con el artículo 17 de la Constitución Nacional, es de la competencia de cada Estado "La organización de sus poderes públicos (...). 2° La organización de sus municipios y demás entidades locales (...). 5° La organización de la policía urbana y rural (...). *Todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal*". (Subrayado nuestro).

Siguiendo la doctrina y filosofía de un Estado Federal, los Estados mantienen, aun cuando formen parte de la República, su competencia y autonomía en aquellas materias que la Constitución expresamente no las haya otorgado al Poder Nacional o al Poder Municipal.

Ninguna de estas características de autonomía e independencia las tiene el Distrito Federal ya que es un territorio en el cual el Poder Central mantiene poder de decisión y administración, hasta el punto que la propia Ley Orgánica del Distrito Federal vigente dispone que el Presidente de la República ejercerá la superior autoridad civil y política del mismo, por medio de un gobernador.

H. Otras características del Distrito Federal que nos hace pensar que constitucionalmente no pareciera tener personalidad jurídica son las siguientes:

- a. Es controlado por la Contraloría General de la República quien ejercerá la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la hacienda distrital.
- b. Corresponde al Congreso de la República legislar sobre las materias de competencia distrital.
- c. Es representado judicialmente por el Procurador General de la República, aunque también puede ser representado por el Consultor Jurídico del Distrito Federal.

2. *Doctrina al respecto*

Como segundo paso para analizar este punto, debemos revisar la poca doctrina existente al respecto. Por ejemplo, el Dr. Eloy Lares Martínez cuando analiza las características del Gobernador del Distrito Federal nos dice: "El Presidente de la República es la primera autoridad civil y política del Distrito Federal. Ejerce sus funciones por medio del gobernador, de su libre nombramiento y remoción. *El gobernador es, pues, un órgano o agente del Presidente de la República*". (Subrayado nuestro).

Esta expresión de órgano de Eloy Lares Martínez tiene una significación muy importante ya que, según José Guillermo Andueza "Los órganos del Estado no tienen personalidad jurídica, ya que carecen de fines propios. El fin que deben alcanzar los órganos del Estado es el fin que se ha propuesto el poder del Estado".

J. M. Hernández Ron en su *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* señala: "La razón de la creación de un distrito así denominado en los nombrados países y en Venezuela, ha sido con el propósito de evitar los conflictos que pudiera generar la coexistencia en una misma circunscripción territorial, de los poderes de la Nación y de un Estado autónomo". Esta afirmación de Hernández Ron nos enseña porque al constituyente no le pareció conveniente constituir una persona jurídica llamada Distrito Federal luce a todas luces contraproducente porque hace que coexistan en un mismo territorio el Poder Central de una República con personalidad jurídica y un Distrito Federal, también persona jurídica, éste con muchas de las características de un Estado autónomo, lo cual pudiera entorpecer la independencia y relieve de los poderes nacionales, aunado al hecho de la existencia, adicionalmente, de municipios que también tienen personalidad jurídica.

Ernesto Wolf en su *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano* antes citado expresa: "Cuando se creó el concepto federalista en los Estados Unidos, sufrió una excepción el principio y se dio una organización central a una porción neutral de su

territorio para facilitar la instalación del gobierno federal. Los demás países americanos con sistema federalista, Argentina, Brasil, México y Venezuela, siguieron este ejemplo y la demarcación de esta porción neutral de su territorio ha ocupado una buena parte de su historia”.

Más adelante este autor agrega: “El Distrito Federal no constituye la única excepción al sistema federal, de la teóricamente pronunciada independencia regional, que admite la existencia de Estados que tienen sus propias leyes orgánicas y su propio gobierno local. Otra excepción son los Territorios y Dependencias Federales: la organización de éstos, como la del Distrito Federal, se rige por leyes que emanan del Congreso Nacional y su gobierno es nombrado y dependiente del Ejecutivo Nacional (...). Como en el Distrito Federal, en los territorios la autonomía local se restringe en favor del Poder Central. Pero la razón es otra: *en el Distrito Federal, el más densamente poblado y más civilizado de todo el país, el menoscabo de la autonomía se hace para dar más relieve e independencia al Poder Central, para sustraerlo de posibles influencias del ambiente local*: en los Territorios, el Poder Central interviene con relucencia y solamente por falta de personas cultas que puedan formar un gobierno autónomo en la región”. (Subrayado nuestro).

Esta interesante opinión de Ernesto Wolf nos ayuda a deducir el motivo principal por el que el Distrito Federal constitucionalmente no tendría personalidad jurídica: de esta manera se evita que se vea afectada la autonomía del Poder Central en su propio territorio y con ello su independencia sale robustecida y sustraída de posibles influencias locales, especialmente por ser el Distrito Federal el más poblado y más culto de la República.

3. *El Código Civil Venezolano*

Para algunos la explicación de todo podría estar en el Código Civil por lo que, capítulo aparte, merece comentarse la disposición del artículo 19 del mismo Código. Según este artículo, “Son personas jurídicas y por lo tanto capaces de obligaciones y derechos: 1° La Nación y las Entidades políticas que la componen;...”.

La primera duda que surge al leer esta disposición es si el término “Entidades Políticas” incluye al Distrito Federal. Para determinar la verdadera extensión de este término, tenemos que hacer una interpretación histórica, en base al propio Código Civil y a la Constitución Nacional que es el cuerpo normativo que rige la organización del territorio del Estado venezolano.

La mención a la Nación y a las entidades políticas que la componen, dentro del Código Civil aparece por primera vez en el Código Civil de 1873. Ahora bien, cuando se promulgó este Código, se encontraba vigente la Constitución Nacional de 1864, la cual estableció el Estado Federal como forma de organización del Estado venezolano. En esta Constitución se entiende como “Entidades Políticas” a las provincias que se declararon Estados independientes y que se unieron para formar los Estados Unidos de Venezuela, las cuales eran las únicas entidades políticas que conformaban el territorio de Venezuela. Los municipios carecían de personalidad jurídica y el Distrito Federal aparecía como un simple proyecto a ser ejecutado en el futuro, cuando estableció como atribución de la Legislatura la de “Erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad capital de la Unión”. Según esta Constitución, el Distrito Federal sería neutral y sería provisionalmente designado por la Asamblea Constituyente. En esta Constitución, los Estados que formaron parte de la Unión venezolana “reconocen recíprocamente sus autonomías, *se declaran iguales en entidad política*, y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución”.

Como tuvimos oportunidad de ver en la evolución constitucional del Distrito Federal, al establecerse el Estado Federal se dispuso como una obligación de los Estados que formaron la Unión Venezolana la de ceder a la Nación el terreno que se necesitare para el Distrito Federal. Para la Constitución de 1864 en su artículo 40, las únicas entidades políticas son las expresadas en el artículo 1°, es decir, las provincias que se unieron para formar el Estado Federal.

La verdadera constitucionalización del Distrito Federal, como la llama Brewer-Carías, comienza en 1893 cuando la Constitución de ese año declaró que el Distrito Federal estará "por ahora" en Caracas y dejó de ser su erección provisional facultad del Ejecutivo Nacional para convertirse en una disposición constitucional en la cual el Presidente de la Unión administraría el Distrito Federal y funcionaría en él como primera autoridad civil y política. Esta constitucionalización se perfeccionó en 1901 cuando el constituyente renuncia definitivamente a la ilusoria idea que había dominado con mayor o menor intensidad, como bien lo dice Brewer, desde 1864. En 1901 se incorporó por primera vez al texto constitucional la expresión territorial del Distrito Federal con amplitud metropolitana, además de que se consagró la autonomía del Municipio del Distrito.

Por ello, hablar del Distrito Federal como entidad política antes de 1893 es hacer una interpretación demasiado extensiva, porque hasta ese año, como vimos, éste era sólo un soñado proyecto en un territorio despoblado cedido por los Estados de la Unión. En la Constitución de 1864, de donde debió el legislador del Código Civil de 1873 obtener la expresión "Entidades Políticas", sobre todo cuando sabemos que tal término no es una repetición de ninguna disposición legal extranjera como lo expresa el "Código Civil de Venezuela" comentado por la Universidad Central de Venezuela, esta expresión sólo incluye a las provincias que se unieron y que se convirtieron en Estados autónomos, independientes y soberanos.

Respecto al punto que nos ocupa, el autor Luis Ignacio Bastidas en sus *Comentarios y Reparos al Proyecto de Código Civil* (Caracas, 1939), expresa que "Como en el tecnicismo constitucional, las entidades políticas que componen la Nación son propiamente los Estados, podría alegarse con razón que no están incluidas las municipalidades. (...) Me parece, pues, que el N° 1 del artículo 19 del actual proyecto debe decir "La Nación, los Estados que la componen y las municipalidades. Seguramente, sí como yo creo, éstas no están incluidas en las entidades políticas que componen la Nación, si no se hace la adición, habrá que suponer incluidas las municipalidades en el segundo grupo; pero esta promiscuidad contraviene al propósito de la división que es seguramente reunir en el primer grupo las personas jurídicas públicas del orden político".

Es decir, para este autor, a propósito del artículo 19 del Código Civil que establece que son personas jurídicas "La Nación y las Entidades políticas que la componen", las únicas entidades políticas de las que habla este artículo son los Estados e incluso no le parece que deba incluirse a las municipalidades. Este último detalle no tiene importancia práctica por cuanto la Constitución Nacional concedió expresamente la personalidad jurídica a los municipios como ya vimos. Lo que vale la pena destacar de esta opinión es que cuando el Código Civil hace referencia a las entidades políticas que conforman la Nación se está refiriendo exclusivamente a los Estados y por interpretación extensiva a los municipios, pero nunca al Distrito Federal. Se evidencia que el Distrito Federal no es una de las entidades políticas a que se refiere el artículo 19 del Código Civil y no lo son en el sentido estrictamente constitucional, sino un territorio neutral del Poder Central, que sirve de sede a éste y depende exclusivamente de él. Lamentablemente las sugerencias del Dr. Bastidas no fueron escuchadas y el artículo 19 se colocó en el Código Civil tal como se había repetido desde el Código de 1873.

José Luis Aguilar Gorrondona, cuando hace referencia a las entidades políticas de las que habla el artículo 19 del Código Civil dice que éstas se refieren a "Las entidades

que componen el Estado, en particular los Estados de la Unión y las Municipalidades". Esas entidades son las llamadas entidades públicas territoriales o "Corporaciones Territoriales". La propia Constitución consagra expresamente la personalidad jurídica de los Municipios...". Como puede observarse este autor opina que las entidades políticas a que hace referencia el artículo 19 del Código Civil son los Estados y los municipios y no incluye al Distrito Federal.

4. Conclusiones

Podemos concluir de todo lo analizado en los apartes anteriores que existen muchos argumentos para pensar que, constitucionalmente hablando, el Distrito Federal no tiene personalidad jurídica y que la concesión de ésta por la Ley Orgánica que lo rige fue un error ya que contradice la intención del constituyente desde 1864, de establecer un territorio neutral donde el Poder Central pueda realizar sus funciones sin menoscabo de su autonomía, con independencia y sustracción de influencias del ambiente local.

El Distrito Federal es un territorio de la República y como tal no debería tener personalidad jurídica, al igual que ocurre con los Territorios y Dependencias Federales, ya que el fin de su establecimiento es muy distinto como no los dice la historia y su naturaleza jurídica muy diferente a la de los Estados, que si necesitan de personalidad jurídica para subsistir como miembros de un Estado Federal. Pero la personalidad jurídica al Distrito Federal, lejos de constituir un logro, pudiera ser una traba para el Poder Central, que siempre se ha evitado desde la Constitución de 1864, como ya tuvimos oportunidad de ver.

El Distrito Federal, así como los Territorios y Dependencias Federales constituyen vestigios del Estado centralizado y son excepciones a la independencia y autonomía regional del Estado Federal.

VI. LA FIGURA DEL GOBERNADOR EN LA LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL: EJEMPLO DEL DESCONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE TERRITORIO

Como ejemplo del desconocimiento que se tiene sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal y como parte de los aspectos de éste que merecen ser analizados detenidamente, tenemos la figura del Gobernador del Distrito Federal, especialmente porque gracias a un Recurso de Inconstitucionalidad del ilustre constitucionalista José Guillermo Andueza se aclaró la naturaleza jurídica de este funcionario.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró parcialmente con lugar el antedicho recurso nos confirma que el desconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal en la Ley Orgánica que la rige es realmente grave.

Hasta el mes de julio de 1986, el Gobernador del Distrito Federal ejercía dos tipos de competencias claramente diferenciadas: las competencias políticas, como órgano directo de la primera autoridad civil y política que es el Presidente de la República (Régimen Civil y Político) y las competencias administrativas, como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico del Municipio (Régimen Administrativo y Económico).

Desde el punto de vista político, el gobernador jugaba un papel preponderante en el Distrito Federal, hasta el punto que se le quiso dar la facultad de asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto. Sin embargo, como órgano inmediato del Presidente de la República disfrutó de gran cantidad de competencias políticas que se agruparon, unas en relación al Poder Nacional otras como primera autoridad de policía en el Distrito Federal; tenía grandes competencias en relación a la administración municipal y al Concejo Municipal; y otras competencias administrativas generales y municipales.

En la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936, el gobernador tiene una función preponderante en el engranaje político del país. No estaba subordinado a ningún ministerio y como dice Wolf "no se ve por cuál órgano el Presidente de la República pudiera cumplir con la mente de la constitución (sic) en cuanto ésta dispone que el Poder Central se encargue de la organización del Distrito Federal (...). Como el Presidente de la República no puede controlar por sí mismo al gobernador de los detalles y menudencias de "la rutina", este deber necesitaría la designación de un ministro a quien deba el gobernador dar cuenta de sus actuaciones en lo político, porque el Concejo Municipal solamente controla sus actuaciones en lo administrativo y es inadmisibles en una democracia que un funcionario tan alto no tenga autoridad de control que supervigile sus atribuciones. Como vestigio de la autocracia el actual gobernador queda fuera de la órbita de control, es inmensa su omnipotencia. Hay un sólo caso en que la Ley Orgánica obliga al gobernador a dar cuenta al Presidente mismo, pero es tan insignificante que apenas merece mención en este estudio". Esta realidad narrada por Wolf ha cambiado con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal de 1986, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, reformada en 1989 y con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 7 de diciembre de 1987 que anuló algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Hasta el citado mes de 1986, el régimen gubernativo del Distrito Federal se dividió en dos ramas: así: Régimen Civil y Político y Régimen Administrativo y Económico. La regulación de la vida administrativa y económica del Distrito Federal dio origen a intensos debates que se acrecentaron en el período constitucional 1936-1941, entre el Concejo Municipal y el Gobernador del Distrito Federal, ya que el Municipio ejercía su autonomía económico-administrativa por medio del Concejo Municipal y del gobernador como autoridad ejecutiva. Para muchos juristas de aquella época y aun hasta hace relativamente poco tiempo, constituía una negación de la autonomía municipal que la autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico fuese ejercida por un agente del Poder Nacional, no elegido por el municipio.

En la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, vigente desde julio de 1986, reformada en diciembre del mismo año, se ha procurado mantener el principio de la autonomía municipal, sin menoscabo de la autoridad política del Ejecutivo Nacional en todo el ámbito del Distrito Federal.

En efecto, en esta nueva ley, el Régimen Gubernativo se dividió en Régimen Distrital y Régimen Municipal. Ninguna atribución se confiere al gobernador en lo relativo a las materias atribuidas por la Constitución a la competencia municipal, las cuales quedan exclusivamente sometidas a los Concejos Municipales y los Alcaldes. Tiene, en cambio, el gobernador amplias facultades, tanto en el orden político, como en el económico, pero que en nada afectan los atributos de la autonomía municipal.

Tan amplias facultades se quiso dar al Gobernador del Distrito Federal en lo político que la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal concedió facultad expresa a este funcionario para: asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto; refrendar los decretos y leyes especialmente referidos al Distrito Federal que, conforme a las atribuciones legales, promulgue el Presidente de la República; presentar anualmente al Congreso la memoria de su gestión y la cuenta de los fondos manejados, entre otras.

Estas facultades del Gobernador del Distrito Federal fueron objeto de un Recurso de Nulidad por Inconstitucionalidad por parte del prestigioso constitucionalista Dr. José Guillermo Andueza ante la Corte Suprema de Justicia. En efecto, este jurista solicitó al Supremo Tribunal que declare la nulidad de parte de los artículos 10 y 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, promulgada el 30 de diciembre de 1986. Alegó el recurrente que las citadas disposiciones violan de manera flagrante normas constitucionales que organizan el Consejo de Ministros, las cuales establecen los deberes y responsabilidades de los ministros y las que determinan las relaciones

funcionales entre el Congreso y el Ejecutivo Nacional. El recurrente hizo las siguientes solicitudes a la Corte Suprema de Justicia:

a) Declare la nulidad del ordinal 2º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal en la parte que dice que el gobernador puede “asistir al Consejo de Ministros con voz y voto en lo relativo al Distrito Federal”, por estar en contradicción con el artículo 193 de la Constitución. Asimismo, solicitó para el caso negado de que ese tribunal supremo declare sin lugar el pedimento anterior, que resuelva la colisión existente entre el ordinal 2º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que da al Gobernador derecho de voz y voto en las decisiones del Consejo de Ministros relativas al Distrito Federal, y el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Central que da al Gobernador del Distrito Federal solamente derecho a voz en el Consejo de Ministros.

b) Declaratoria de nulidad del ordinal 3º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal por estar en contradicción con el último aparte del artículo 190 de la Constitución que ordena que los actos del Presidente de la República estén refrendados, para que tengan validez, por el ministro o ministros respectivos. Según el recurrente, al facultar la ley recurrida que el gobernador refrende los actos del Presidente de la República relacionados con el Distrito Federal confiere a este funcionario una atribución que sólo corresponde por la Constitución a los ministros.

c) Declare la nulidad del ordinal 7º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la parte referente a la Memoria y Cuenta del Gobernador del Distrito Federal, por haber violado la independencia del Ejecutivo Nacional consagrada en el artículo 118 de la Constitución, por incompetencia constitucional del Congreso para examinar la Memoria y Cuenta del gobernador y por mala aplicación del artículo 197 de la Constitución, ya que se aplica al gobernador una obligación exclusiva de los ministros.

d) Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del ordinal 7º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el recurrente solicitó a la Corte declarar la nulidad del artículo 10 de la Ley Orgánica recurrida, en la parte que dice: “Le son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 198 y 199 de la Constitución de la República” porque el artículo 198 sólo es aplicable a los ministros y no al Gobernador del Distrito Federal.

e) Declare la nulidad de la parte del artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal que dice: “Le son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 198 y 199 de la Constitución de la República” por ser violatoria de los artículos 118 y 199 de la Constitución. Según el recurrente, viola el artículo 118 porque sólo los ministros tienen derecho de palabra en los cuerpos legislativos y éstos sólo son competentes para oír a los ministros y no al Gobernador del Distrito Federal, y viola el artículo 199 de la Constitución por mala aplicación, porque los sujetos a quienes es aplicable son los ministros y no el gobernador.

En fecha 7 de diciembre de 1988, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena declaró parcialmente con lugar el Recurso de Inconstitucionalidad intentado por el Dr. José Guillermo Andueza, en cuya virtud:

a) Anuló el ordinal 2 del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal en la parte que dice que el gobernador puede “asistir al Consejo de Ministros con voz y voto en lo relativo al Distrito Federal”, por violación del artículo 193 de la Constitución; y el artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la parte que remite al artículo 199 de la Constitución por violación de los artículos 118 y 199 del texto fundamental.

b) Anuló el ordinal 3º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal en la parte que dice: “refrendar las Leyes y Decretos especialmente referidos al Distrito Federal que conforme a sus atribuciones generales promulgue el Presidente de la República”, por violación del artículo 190 de la Constitución de Venezuela.

c) Declaró sin lugar la solicitud de nulidad del ordinal 7° del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

d) Declaró parcialmente sin lugar la solicitud de nulidad del artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Como consecuencia de esta sentencia, el Gobernador del Distrito Federal:

a) No puede asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo referente al Distrito Federal.

b) No puede refrendar las leyes y decretos especialmente referidos al Distrito Federal que conforme a sus atribuciones legales promulga el Presidente de la República.

c) Puede presentar la memoria y cuenta de su gestión y la cuenta de los fondos manejados al Congreso de la República porque conforme a la organización distrital prevista en la ley, al Congreso le corresponde ejercer el control sobre la gestión administrativa del Distrito Federal ejercida por el Gobernador del mismo.

d) No tiene derecho de palabra en las Cámaras Legislativas.

e) Tiene la obligación de comparecer ante las Cámaras Legislativas cuando sea llamado a informar, ya que deriva expresamente del texto del artículo 160 de la Constitución Nacional.

Con esta sentencia se puso en su lugar a la figura del Gobernador del Distrito Federal ya que fueron anuladas una serie de atribuciones concedidas por la Ley Orgánica del Distrito Federal a este funcionario que definitivamente sobrepasaban en exceso el límite de lo que debían ser sus verdaderas facultades en el orden político del Distrito Federal: cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción la Constitución, las leyes y demás reglas de derecho.

En el orden administrativo, el Gobernador del Distrito Federal mantiene sus atribuciones de administrar la hacienda pública del Distrito Federal; nombrar y remover los funcionarios de la administración distrital, conforme a la Ley de Carrera Administrativa; elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual del Distrito Federal y someterlo por órgano del Ministro de Hacienda al Congreso; organizar los servicios de asistencia social, educación y cultura; decretar y contratar la ejecución de obras públicas del Distrito, entre otras.

El Gobernador del Distrito Federal queda, pues, únicamente como Jefe Ejecutivo del Régimen Distrital y dentro de éste con las atribuciones administrativas y políticas que merece por la organización peculiar del Distrito Federal, pero nada más. Las excesivas atribuciones violatorias de varios principios constitucionales quedaron en la historia con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que acabamos de analizar, lo cual confirma como ya dijimos el profundo desconocimiento de lo que debe ser un Distrito Federal en un Estado Federal y su naturaleza jurídica, lo cual nos da base para pensar que la concesión de personalidad jurídica al Distrito Federal pudiere ser un grave error cometido por el legislador, producto de su ignorancia sobre este territorio de la República.

VII. EL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO

Veamos que naturaleza jurídica tiene el Distrito Federal de Estados federales similares al nuestro, tales como Estados Unidos, México y Argentina.

1. *El Distrito Federal en México:*

Jacinto Faya Viesca en su obra *Administración Pública Federal* nos describe el Distrito Federal mexicano así: "La autodeterminación estatal, aunque restringida por el pacto federal, encuentra su mayor expresión en la facultad de darse una Constitución que norme a los Poderes de su Estado y los derechos del particular frente a los poderes

locales. La capacidad para otorgarse su propia Constitución se llama autonomía, siendo ésta una de las características más singulares del sistema federal”.

Continúa Faya Viesca diciendo que “Si bien por mandato constitucional el Distrito Federal es una entidad federativa, éste carece de autonomía y no posee las facultades necesarias para elaborar su propia Constitución. Esta carencia imposibilita la existencia de un órgano legislativo propio que elabore un ordenamiento constitucional como lo hacen los Estados”.

Expresa Faya Viesca que “Mientras que los Estados miembros de la Federación tienen la facultad de autodeterminarse, es decir, de darse su propia Constitución y elegir a sus autoridades, *el Distrito Federal carece de autonomía, lo que viene a diferenciar sustancialmente a estas entidades federativas*”.

Aclarando aún más sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal en México, Faya Viesca cita una jurisprudencia que estableció que “El Departamento Central no es una entidad jurídico-política independiente de la Federación, pues la administración directa del Distrito Federal, compete al Presidente de la República y a los poderes federales, y los fondos que recauda el departamento se dedican a sus necesidades propias tan sólo por razón de medidas pero no porque pertenezcan a los poderes federales”. Valdría la pena aclarar que en México el Distrito Federal es un departamento regido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La administración y el gobierno del Distrito Federal se encomienda al Presidente de la República y lo ejerce por conducto del Jefe de Departamento quien se auxilia en sus funciones por dos Secretarios de Gobierno denominados “A” y “B”.

Expresa Brewer-Carías en su trabajo *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, refiriéndose al Distrito Federal de México que “...es claro entonces que la organización del Distrito constituye un régimen de centralización administrativa pues corresponde al Jefe de la Administración Federal ejercer la suprema autoridad del Departamento”.

2. El Distrito Federal en Argentina:

Respecto al Distrito Federal en Argentina, expresa el autor argentino Juan Casiello en su obra *Derecho Constitucional Argentino* lo siguiente: “Se denomina Capital Federal o Capital de la República, al ámbito territorial o ciudad en que tienen asiento las autoridades centrales de un gobierno federal y que se encuentra sometida a la jurisdicción nacional”.

Agrega Casiello que en Argentina “La Capital es gobernada de modo directo y con responsabilidad exclusiva por las autoridades federales. El inciso 1° del artículo 83 de la Constitución, en efecto, expresa: “El Presidente de la Nación... es el jefe inmediato y local de la capital de la República, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos”. El inc. 26 del art. 68, por su parte, dispone: “Corresponde al Congreso... ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la capital de la Nación”, y finalmente, el inc. 28 del mismo artículo atribuye, igualmente, al Congreso, la facultad de sancionar el régimen impositivo del Distrito Federal y fijar por un año o por períodos superiores, hasta un máximo de tres años, a propuesta del Presidente de la República, el presupuesto de gastos de su administración”.

Expresa Benjamín Villegas Basabilvaso, citado por Brewer-Carías, refiriéndose al Distrito Federal argentino que “de acuerdo con los nuevos textos constitucionales, el gobierno y la administración de la capital de la Nación está exclusivamente a cargo del Congreso y del Presidente de la República. Las funciones de estos órganos son distintas: cada uno de ellos tiene su ámbito propio e inconfundible; las del primero son esencialmente normativas; las del segundo, ejecutivas, sin perjuicio de su poder

reglamentario". Este sistema, agrega Villegas, no permite que se organice, dentro del Distrito Federal, ningún colegio, corporación o concejo, con facultades legislativas u ordenancistas. Todas las facultades de legislación en sentido estricto corresponden constitucionalmente al Congreso y la reglamentación de la misma al Poder Ejecutivo de la Nación".

No obstante lo anterior, resulta evidente para Brewer-Carías, como lo afirma Zavallá, "que ni al Presidente ni las Cámaras Nacionales les sería posible atender a toda la menudencia de una administración municipal", por lo que "pudo preverse la necesidad y conveniencia de que, en lo ejecutivo, actuase un funcionario que fuese como la prolongación de la persona del Primer Magistrado de la Nación, y de que funcionase también un cuerpo colegiado que tuviera a su cargo la tarea —también minuciosa, y por lo tanto, difícil de realizar por el Congreso, ya recargado con la función legislativa general— de dictar las numerosas Ordenanzas llamadas a resolver los problemas sencillos de la administración local".

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

Expresa Brewer-Carías que por supuesto la existencia del cuerpo deliberante electivo ha llevado a la doctrina a preocuparse frente a su composición política, habiendo expresado Zavallá lo siguiente: "*Si el propósito de federalizar la ciudad donde residieran las autoridades nacionales nacía de la necesidad de evitar que actuase en ella otra voluntad que la de la Nación, cómo puede conciliarse con esa exigencia tan significativa el funcionamiento de una corporación de origen electoral contrario a los intereses nacionales personificados en el Presidente de la República y en el Congreso*".

3. *El Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América*

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

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

Como conclusión de Jordana de Pozas, cuando al referirse al Distrito de Columbia, afirma: "El régimen de Washington ha constituido un prototipo de gobierno de capitales de Estado. Pronto alcanzará su centenario y su influjo, sobre todo en América, ha sido grande, particularmente en los Estados Federales, como México, Argentina, Brasil y Venezuela. Aunque con variantes, el régimen de México, de Buenos Aires y de Caracas responde a la misma preocupación de salvaguardia del Gobierno Nacional, que se

traduce en singularidades territoriales (el Distrito Federal), estructurales (nombramiento gubernativo del órgano ejecutivo y supresión o debilitamiento del colegio municipal), de relación con los poderes del Estado (dependencia del Presidente de la República y del Parlamento o de uno sólo de ellos), de menor participación de los vecinos en la Administración municipal y, finalmente, financieras (toma a su cargo de los gastos por la Nación o fuerte subvención de fondos del Estado)".

4. Conclusiones

Puede concluirse diciendo que trátase de ciudades capitales o de Distritos Federales, el estudio del Derecho Comparado nos muestra una disminución del grado de autonomía local como consecuencia del nombramiento gubernativo de todos o algunos de quienes gobiernan las ciudades o las administran, o como consecuencia del aumento del control y tutela ejercidos por las autoridades nacionales sobre dichos órganos.

Puede decirse que es una tendencia general en el derecho comparado, el hecho del otorgamiento, a las grandes ciudades capitales del Estado, de un régimen especial. Según Brewer-Carías, "en todo caso queda claro que este fenómeno no es consecuencia del solo hecho del crecido número de habitantes de la gran ciudad, sino el carácter de capitalidad de la misma, es decir de constituir la sede de la Administración Central. Por ello, este régimen especial adquiriere relevancia particular en lo atinente al régimen de gobierno de la capital, que debe ser compatible con la necesidad de que los órganos de la Administración Central desarrollen sus funciones con el mayor prestigio y la máxima eficacia".

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

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Parece claro del estudio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, tanto en Venezuela como en otros países del mundo, especialmente de América, que una de las características más típicas de éste es su falta de autonomía y su dependencia casi absoluta del Poder Central de la República.

La Constitución Nacional de 1961, cuando describió lo que debía ser el Distrito Federal venezolano, no tuvo la intención de darle independencia y autonomía, como sí lo hizo con los Estados y municipios y la misma República. Al contrario, el constituyente determinó a este territorio como la sede de los poderes centrales, con muchas características que, lejos de confirmarnos la personalidad jurídica de la Ley Orgánica del Distrito Federal, lo que nos hace concluir es todo lo contrario: el Distrito Federal es un territorio de la República que funcionará como sede de los poderes públicos nacionales sin personalidad jurídica.

La evolución constitucional nos demuestra como siempre los constituyentes trataron de que la República no perdiera relieve y eficacia en el Distrito Federal como consecuencia de conflictos entre las diferentes personas jurídicas ubicadas en el mismo territorio. Al contrario, sólo permitió la autonomía municipal pero de una manera que el Poder Federal no se viera influenciado por el ambiente local.

Igualmente, el origen del artículo a través del cual la Ley Orgánica del Distrito Federal concede personalidad jurídica a éste, es desconocido ya que no existía en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936 la cual fue derogada por esa ley creadora de la

personalidad jurídica del Distrito Federal en 1986. Es decir, la concesión de ésta fue obra del legislador de 1986 sin basamento constitucional porque como vimos, la Constitución Nacional de 1961 por ninguna parte dice que el Distrito Federal tiene la autonomía e independencia de los Estados como se ha querido hacer ver.

Es claro que la naturaleza jurídica del Distrito Federal es muy distinta a la de los Estados federados. Que en la práctica ambos hayan disfrutado el mismo tipo de dependencia y autonomía es otro tema porque la intención del constituyente fue la de crear un Distrito Federal con un objeto y características muy distintas a la de los Estados de la República.

Definitivamente, la concesión de personalidad jurídica al Distrito Federal fue un error del legislador de 1986. El constituyente de 1961 sabiamente quiso un Distrito Federal sede de los poderes nacionales, directamente administrado por el Presidente de la República a través de un gobernador, cuyas leyes serían dictadas por el Congreso de la República y donde la Contraloría General de la República ejercería funciones de vigilancia y control. Es decir, un distrito "federal", como su propio nombre lo indica, que al igual que los territorios federales, sería casi totalmente dependiente del Poder Central y donde la regla de la independencia regional propia del Estado Federal no se cumpliría como vestigios del centralismo.

En países con sistema similar al nuestro, el Distrito Federal tiene una naturaleza jurídica dependiente y sin autonomía, cuyas actuaciones las hace a través del Poder Central y el Presidente de la República administra directamente a través de un gobernador que él mismo designa y remueve. Por ello, pensar que el Distrito Federal debe tener personalidad jurídica es una interpretación demasiado extensiva, sobre todo cuando sabemos que en un Estado Federal los únicos entes territoriales con personalidad jurídica son la República, los Estados y los municipios, por razones históricas, sociales y jurídicas.

BIBLIOGRAFIA

- ARISMENDI A., Alfredo. "Régimen Constitucional y Administrativo de los Estados y Municipios en Venezuela". *Libro Homenaje a Antonio Moles Caubet (Tomo 1)*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.
- : "Organización Política Administrativa de los Estados en Venezuela". *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *El Régimen de Gobierno Municipal del Distrito Federal*. Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal. Caracas, 1968.
- : *Las Constituciones de Venezuela*. Universidad Católica del Táchira. Centro Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- : *Instituciones Políticas y Constitucionales*. (Tomo 1). Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1985.
- BREWER-CARIAS, Allan R. RONDON DE SANZO, H. AYALA CORAO, Carlos M. *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1988.
- : *Constitución de 1961*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1984.
- CASIELLO, Juan. *Derecho Constitucional Argentino*. Editorial Perrot. Buenos Aires, 1954.
- FAJARDO, Angel. *Compendio de Derecho Constitucional*. Caracas, 1987.
- FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

- ÁLARES MARTINEZ, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1988.
- OROPEZA, Ambrosio. *Nueva Constitución Venezolana*. Serie Estudios. Caracas, 1986.
- PICON RIVAS, Ulises. *Indice Constitucional Venezuela*. Editorial Elite. Caracas, 1944.
- PULIDO VILLAFANE, A. LORETO, Luis; CARSI ZACARES, Francisco. *Compilación Legislativa Venezolana*. Editorial Andrés Bello. Caracas, 1940.
- VILA, Marco-Aurelio. *Aspectos Geográficos del Distrito Federal*. Corporación Venezolana de Fomento. Caracas, 1968.
- WOLF, Ernesto. *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Tipografía América. Caracas, 1945.