

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y DISTRITOS METROPOLITANOS

Abog. Catherina Gallardo Vaudo<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar el régimen jurídico aplicable a las áreas metropolitanas y distritos metropolitanos existentes en nuestro país, en su carácter de entidades locales, devenidos de la existencia de realidades físico / urbanas, económicas y sociales que determinan la existencia de las metrópolis, como centros urbanos integrados por la conurbación y existencia de realidades y necesidades comunes entre centros poblados de más de un municipio.

Igualmente en el mismo se estudiará el régimen jurídico de las áreas metropolitanas existentes en el país, principalmente el Área Metropolitana de Caracas y el Distrito del Alto Apure, así como la existencia de otras áreas, que igualmente cumplen con las realidades físico sociales para ser encuadradas dentro de estas categorías de estudio y que incluso cuentan con políticas públicas y programas de planificación integrada, pero sin ajustarse plenamente a las regulaciones propias aplicables actualmente a dichas áreas, como entidades locales reguladas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Por último, haremos una breve referencia al régimen jurídico del Distrito Capital y sus diferencias con el Área Metropolitana de Caracas.

## 1. NATURALEZA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Uno de los fenómenos que poseen mayor importancia, actualidad y generalidad hoy día, y que es así desde hace ya varias décadas, es el crecimiento de las grandes ciudades, el cual además es un problema común en todas partes del mundo, y es lo que da origen a la formación de las denominadas “áreas metropolitanas”.

En efecto, en los últimos años el proceso de urbanización y el crecimiento de las ciudades se ha acentuado en forma muy acelerada. Vemos así como en el año 1950 sólo el 30% de la población vivía en áreas urbanas, siendo que ya para el 2005 ese porcentaje alcanzaba el 50%, según cifras de la ONU<sup>2</sup>.

En Latinoamérica las zonas de mayor crecimiento y desarrollo son las áreas metropolitanas, las cuales coinciden con las áreas de mayor acumulación de población<sup>3</sup>.

Si buscamos definir a las áreas metropolitanas o los distritos metropolitanos pudiésemos decir que son “*entidades locales públicas formadas por la integración de varios municipios cuyas poblaciones se hayan extendido en forma tal, que lleguen a constituir una unidad geográfica, social y económica...*”<sup>4</sup>. Así, las áreas metropolitanas se caracterizan por la existencia de un conjunto urbano, conformado por un gran centro urbano y sus áreas contiguas, que cuentan con relaciones económicas, sociales y físicas y forman una unidad territorial, social y económica integrada y reconocida<sup>5</sup>, de modo que la ciudad ya no se limita a su centro como tal, sino que la periferia también va creciendo y se integra como una unidad a esta ciudad central, constituyéndose así las áreas metropolitanas.

En efecto, al existir un crecimiento de las ciudades originalmente concebidas, se produce un desbordamiento del límite de sus jurisdicciones primitivas, originando que este crecimiento se esparza por varios municipios o entidades locales.

La palabra metrópoli deriva de los vocablos griegos “meter”: madre y “polis”: ciudad, por lo cual significa ciudad madre, en la cual se da la máxima circulación de bienes, servicios y hombres<sup>6</sup>. Su nacimiento es atribuido a la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América a partir de 1958, cuando se identifican como una unidad de información estadística, “*...compuesta por una ciudad central de no menos de cincuenta mil habitantes, la presencia de un territorio suburbano y, por lo menos, 65% de su población económicamente activa empleada en actividades no agrícolas...*”<sup>7</sup>

Es importante diferenciar a la gran ciudad tradicional de la metrópoli, ya que ambas son figuras cualitativa y cuantitativamente diferentes. Así, el reconocido arquitecto Marco Negrón estableció una serie de aspectos que permiten diferenciar a ambas figuras, entre los cuales podemos mencionar:

-La metrópoli es pluricéntrica, es decir, se organiza alrededor de varios centros autónomos complementarios; en cambio, en la ciudad hay un solo centro urbano predominante.

-La metrópoli suele desarrollarse a través de varios ámbitos de gobierno local, e incluso regional; la ciudad se circunscribe a uno o pocos ámbitos de gobierno local.

-La metrópoli cuenta con un gran tamaño poblacional, que puede superar la decena de millones de habitantes; mientras que la ciudad tiene una población relativamente limitada, que por lo general no excede el millón de habitantes.

-La metrópoli, en su configuración socio – espacial, se caracteriza por un alto dinamismo, con cambios constantes en los elementos físicos y en la localización y composición de las actividades y la población; en cambio la ciudad es relativamente estática.

-La metrópoli tiene su origen en procesos de descentralización de la población dentro del ámbito metropolitano, expresado en migraciones hacia la periferia; en cambio la ciudad se caracteriza por estar vinculada a procesos de concentración de la población, originados por la migración del campo a las ciudades.

-En la metrópoli la movilidad es esencial, ya que hay una separación entre los sitios de trabajo y de residencia, hay alta movilidad en el empleo y las distancias son largas; mientras que en la ciudad la movilidad no es esencial.

-La metrópoli tiene forma difusa, aunque siempre podrá contener

centros compactos; la ciudad se caracteriza por ser compacta.

-La metrópoli carece de una configuración morfológica clara, jerarquizada e inmediatamente perceptible; mientras que la ciudad tiene una configuración morfológica claramente jerarquizada y perceptible.

-La gestión de las metrópolis es vista como un problema en extremo complejo, mientras que la gestión de las ciudades es un problema relativamente sencillo.

-En las metrópolis encontramos diversidad de actividades económicas; mientras que en la ciudad siempre hay una actividad predominante, que por lo general es la industria de exportación.

-En las metrópolis las fronteras entre campo y ciudad se diluyen, siendo que en muchos casos conviven en la misma grandes parques, reservas forestales y áreas de producción agropecuaria; mientras que en las ciudades hay una clara oposición entre campo y ciudad.

-La metrópoli es culturalmente heterogénea, mientras que la ciudad es homogénea.

-En la metrópoli no existen valores compartidos, como si es posible observarlos en las ciudades.<sup>8</sup>

Así, los fenómenos metropolitanos no son reductibles al concepto de la gran ciudad<sup>9</sup>. La gran ciudad es identificable como un todo, en cierta medida homogéneo, mientras que la metrópoli deviene de la conjunción de una pluralidad de realidades, una conjunción de territorios, cada uno con características singulares<sup>10</sup>, que se agrupan por tener problemáticas comunes, las cuales es necesario resolver como conjunto.

Igualmente la metrópoli se caracteriza por la aglutinación de diversos sectores y municipalidades bajo una estructura organizativa común, debido a necesidades surgidas por la similitud en las problemáticas existentes en cada una de ellas. A su vez estas metrópolis giran su nacimiento

y desarrollo en torno a la formación de nuevas poblaciones, crecimientos y desarrollos alrededor de una gran ciudad, que constituye su núcleo base, y que debido a su magnitud, importancia e impacto, ha permitido el desarrollo de las zonas aledañas y su integración a las actividades de la misma; siendo que esta gran ciudad sí se presenta como un núcleo más homogéneo, con un desarrollo muchas veces planificado.

Si estudiamos las características de las metrópolis y áreas metropolitanas, podemos señalar que las mismas son:

1) La existencia de una continuidad urbana entre la ciudad central y los diversos núcleos urbanos situados en sus inmediaciones, pertenecientes a otras circunscripciones administrativas, que se integran económica y socialmente al núcleo central.

2) La existencia de interrelaciones cotidianas de carácter económico y social entre estos núcleos y la ciudad, sin que esta última pierda su hegemonía.

3) La fragmentación político – administrativa de un centro urbano en crecimiento<sup>11</sup>.

4) La caracterización como fenómeno dinámico, que impide que mediante técnicas de planificación pretenda definirse su imagen final, sino que la misma se va perfilando y cambiando con el transcurrir del tiempo.

5) La necesidad de un órgano superior de toma de decisiones, que tenga competencias sobre los aspectos que refieren a la metrópoli en su conjunto; así como el respeto de las competencias y decisiones de los órganos inferiores de poder, en lo que se refiera a los ámbitos que influyen en particular en cada uno de ellos<sup>12</sup>.

6) Existencia de un ambiente dinámico, en el cual existe un vertiginoso incremento poblacional, así como una población en continuo movimiento, un creciente volumen de actividades y una gran y compleja red de comunicaciones.

7) Confluencia del sector industrial, comercial y habitacional, conjugados simultáneamente con ambientes de recreación y descanso.

8) La cercanía más aguda que existe entre las personas la cual, paradójicamente, hace que las relaciones sean cada vez más impersonales<sup>13</sup>.

Vemos entonces que las áreas metropolitanas son un fenómeno social y urbanístico, devenido del crecimiento de las ciudades, la necesidad de vivienda y cobijo y la creación de centros urbanos y de centros periféricos que dan atención a la población que en ellos se interrelaciona.

Este fenómeno social y urbanístico es recogido y modelado por el ordenamiento jurídico a los fines de su organización. Surge así la importancia de darle forma y sustento y de crear una organización política / administrativa que se encargue de la regulación y ordenación de este fenómeno social urbano. Ello toda vez que además, uno de los grandes problemas de las metrópolis, es su existencia como fenómeno social y urbano, pero su no estructuración desde el punto de vista administrativo y político, es decir, el no encausamiento de esta realidad en formas de organización que permitan la planificación conjunta, la prestación de los servicios públicos de gran escala necesarios para satisfacer las necesidades de estos sectores, así como el diseño de políticas públicas en las áreas de transporte, tráfico, movilidad, ordenación espacial, participación ciudadana en el gobierno, etc., que permitan el funcionamiento ordenado de estos centros poblados.

Diversas son las formas organizativas que, en el derecho comparado, se han implementado para darle estructuración administrativa y organización a las metrópolis. En este sentido el profesor Armando Rodríguez, siguiendo al español Luis Morell Ocaña, nos señala que estas áreas pueden ser organizadas bajo los siguientes esquemas:

1) La integración de varios municipios en una sola entidad local, que absorba a los mismos.

2) La creación de un municipio director, que generalmente se corresponde con la ciudad central, atenuándose las competencias de las entidades que actúan en las demás áreas de la entidad.

3) La mera cooperación intermunicipal, sin creación de nuevas entidades.

4) La creación de entes para fines específicos, desarrollados a partir de las técnicas de mancomunidad y agrupación entre los diversos municipios, sin conllevar a la creación de estructuras de gobierno local.

5) La creación de una entidad mixta, conformada por representantes del poder nacional y las entidades locales del área.

6) El establecimiento de un gobierno a dos niveles, mediante la creación de una nueva entidad local metropolitana, que convive con las entidades municipales existentes<sup>14</sup>.

Es importante tener presente que, cualquiera que sea el esquema adoptado, la existencia de metrópolis implican la necesidad de funcionamiento y organización coordinada de las mismas y las diversas entidades locales que funcionan en el espacio territorial determinado en el cual se desarrollan estas metrópolis (en nuestro caso, los municipios), así como la necesaria coordinación, igualmente, con las entidades del poder nacional y estatal o regional, toda vez que las mismas igualmente tienen competencias y esferas de actuación sobre estos espacios territoriales.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela reconoce la vigencia en el país de las áreas metropolitanas y su necesidad de organización (artículos 170 al 172)<sup>15</sup>. El artículo 171 dispone lo siguiente:

“Artículo 171. Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos. La ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecerá sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También asegurará que en los órganos de gobierno

metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano.

La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano tendrá en cuenta esas condiciones.”

Igualmente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se pronuncia sobre esta forma de organización, reconociendo en primer lugar su naturaleza de entidades locales territoriales, tanto de los “Distritos Metropolitanos” como de las “Áreas Metropolitanas”, haciendo un tratamiento separado de ambas figuras (artículo 19), incluyendo además la regulación de ambas figuras jurídicas dentro del Título denominado “De los municipios y otras entidades locales”. Sin embargo, al referirse al desarrollo de estas entidades, solamente incluye lo relativo a los Distritos Metropolitanos y no a las denominadas por la Ley áreas metropolitanas, siendo que en la práctica, una y otra figura tienen la misma naturaleza jurídica y el mismo propósito, no pudiendo afirmarse la existencia de diferencias entre ambas.

Respecto a los Distritos Metropolitanos, el artículo 20 de esta Ley dispone lo siguiente:

“Artículo 20

Cuando dos o más municipios tengan entre sí relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto urbano las características de un área metropolitana, y que hayan desarrollado previamente experiencias de mancomunidades durante al menos dos períodos municipales continuos, podrán organizarse en Distrito Metropolitano.

Los distritos metropolitanos son entidades locales territoriales con personalidad jurídica, cuya creación corresponderá al Consejo Legislativo de la entidad federal a la que pertenezcan los municipios. Cuando los municipios pertenezcan a entidades federales distintas, la competencia corresponderá a la Asamblea Nacional.”

Llama mucho la atención lo dispuesto en esta Ley sobre la forma de organización de estas entidades locales, disponiendo en su artículo 23 que *“la ley de creación del Distrito Metropolitano definirá los límites del mismo y su organización, con determinación expresa de las competencias metropolitanas que deberán asumir sus órganos de gobierno, administración y legislación”*. Sin embargo, en su artículo 24 dispone que *“el gobierno y la administración del Distrito Metropolitano corresponden a la autoridad ejecutiva metropolitana...”*, mientras que *“la función legislativa será ejercida por el Consejo Metropolitano...”* siendo que por tanto, al margen de la libertad organizativa limitada que puede tener cada Distrito Metropolitano creado, vista su categoría de entidad local, necesariamente los mismos vendrán de una estructura de poder local, como gobierno a dos niveles, en el cual convivirán sobre el mismo espacio territorial las autoridades municipales y metropolitanas, debiendo ejercer su función en forma coordinada, conforme a las competencias que sean atribuidas a través de las leyes de creación de estas entidades igualmente locales.

No se establece, en forma expresa, cuáles son las competencias a ser absorbidas por los Distritos Metropolitanos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Tradicionalmente se ha admitido que las áreas metropolitanas, al ser entidades locales, tendrán las mismas competencias que las mismas, reconociéndose como parte de sus atribuciones lo relativo al urbanismo y ordenación urbana, a las redes de transporte colectivo o individual, a las comunicaciones, a las telecomunicaciones, al alumbrado público, a la energía eléctrica, al gas, al agua, al saneamiento, a los desechos sólidos, entre otras<sup>16</sup>, así como la generación de viviendas, la educación superior, los hospitales, los demás servicios públicos, las actividades culturales, las de recreación y los espacios públicos. Igualmente son funciones que pueden

ser encuadradas dentro del ámbito metropolitano las atinentes a la planificación territorial y estratégica, al desarrollo económico, a la creación de empleo y a la seguridad ciudadana<sup>17</sup>.

Vemos que si la naturaleza de estas entidades locales es justamente el ejercicio de competencias locales y su creación deviene de la existencia de realidades económicas, sociales y físicas / urbanas que determinan la necesidad de crear espacios, como áreas urbanas con fenómeno de crecimiento integrado que abarca varias municipalidades, entonces sus competencias serán aquellas propias de las entidades locales, que deberán ser distribuidas al ser creados estos Distritos o Áreas Metropolitanas, entre los Municipios y los mismos.

Así, si hacemos un estudio detallado de lo dispuesto en el artículo 178 constitucional, así como del artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, podremos observar que entre las competencias de naturaleza local, relativas al fenómeno urbano y al crecimiento de los centros poblados y la atención a sus necesidades, podrían englobarse como competencias susceptibles de ser asumidas por los Distritos Metropolitanos, las siguientes:

- Ordenación territorial y urbanística
- Viviendas de interés social
- Equipamientos urbanos, incluidos parques, plazas, jardines y sitios de recreación
- Vialidad urbana, circulación y tránsito de vehículos
- Transporte público
- Servicios públicos de educación, salud, cultura y deporte
- Servicios de agua, electricidad y gas doméstico
- Aguas blancas y aguas servidas
- Aseo urbano y domiciliario y el tratamiento de la basura
- Protección del ambiente y saneamiento ambiental
- Turismo

Es importante mencionar que será función fundamental de la ley que cree cada Distrito Metropolitano o Área Metropolitana, delimitar

las competencias locales que serán asumidas por los mismos y su alcance, y cuáles serán las competencias que seguirán siendo asumidas por los Municipios que conforman cada Distrito.

Asimismo es obligatorio hacer referencia a las demás características de los Distritos Metropolitanos, de caras a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, siendo las mismas:

- La competencia para la creación de los Distritos Metropolitanos será: a) Si se integran entidades territoriales de un mismo estado, el competente será el Consejo Legislativo de dicho estado; b) Si las entidades locales pertenecen a municipios de varios estados, la competencia será de la Asamblea Nacional (artículo 20).

- La iniciativa para la creación de los mismos la tienen: a) Los alcaldes de los respectivos municipios, con el acuerdo de los concejos municipales, aprobado por las 2/3 partes de sus miembros; b) Un 15% o más de los electores de los Municipios afectados; c) Los concejos municipales, previo acuerdo de las 2/3 partes de sus miembros; d) El Gobernador del estado, previo acuerdo aprobado por las 2/3 partes de los miembros del consejo legislativo; e) Los consejos legislativos estatales, con el acuerdo de las 2/3 partes de sus miembros; y f) La mayoría de los diputados electos por las entidades estatales, cuando se trate de Distritos creados entre municipios de diversos estados (artículo 21)

- Se requiere, para la creación de estos Distritos, haber desarrollado experiencias como mancomunidad durante al menos dos períodos municipales continuos, es decir, 8 años (artículo 20).

- La iniciativa de creación de estos Distritos debe hacerse dentro de los 2 primeros años del período de gobierno municipal y deberá ser aprobada y publicada con al menos un año de anticipación a las elecciones locales (artículo 22)

- La creación de los Distritos Metropolitanos debe ser sometida a consulta popular, exigiéndose una participación de al menos un 25% de

los electores de la población electoral que conformará los mismos y deberá ser aprobado por el voto favorable de al menos 50% de los electores participantes en el proceso electoral (artículo 22)

-En los Distritos Metropolitanos participará en forma permanente, con derecho a voz, un representante del organismo nacional de desarrollo de la jurisdicción del Distrito Metropolitano (artículo 24)

Por último debemos señalar que a pesar que la Ley únicamente hace referencia a los Distritos Metropolitanos, su naturaleza jurídica y su caracterización es común a las Áreas Metropolitanas, no existiendo razón alguna para establecerse una separación, en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, entre áreas metropolitanas y distritos metropolitanos salvo que, a futuro, quisiese establecerse la posibilidad de organizar, en forma distinta, las diversas áreas metropolitanas en el país, distinguiéndose los casos en los cuales se creen gobiernos locales a dos niveles, de cualquier otra forma de organización que quiera igualmente ser implementada respecto a estas metrópolis.

Lo cierto es que, a la luz de las regulaciones contenidas en esta Ley Orgánica del Poder Público Municipal, no es posible aplicar a las áreas metropolitanas (en el supuesto negado de considerarlas una figura distinta a los distritos metropolitanos) las regulaciones de la ley referidas a las “demás entidades locales”, toda vez que esta norma define a estas últimas como otras entidades que operan dentro del territorio municipal (artículos 30 y 31), siendo la principal característica de estas áreas metropolitanas el exceder, en su radio de acción, el espacio de un municipio, abarcando la confluencia de varios de ellos.

Por tanto, debemos llegar a la conclusión, salvo posterior desarrollo legislativo o jurisprudencial de estas normas, que las disposiciones relativas a los distritos metropolitanos contenidas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal resultan perfectamente aplicables a todas las áreas metropolitanas, no existiendo una diferencia real entre distritos metropolitanos y áreas metropolitanas.

## 2. DE LOS DISTRITOS METROPOLITANOS Y ÁREAS METROPOLITANAS EXISTENTES EN EL PAÍS

En primer lugar debemos señalar que, con posterioridad a la Constitución de 1999, han sido dictadas regulaciones en nuestro país respecto al Área Metropolitana de Caracas y el Distrito Metropolitano del Alto Apure. Sin embargo, estas no son las únicas áreas metropolitanas existentes, ni desde el punto de vista fáctico (toda vez que existen diversos espacios territoriales que cumplen con los requisitos para ser considerados “metrópolis”), ni desde el punto de vista del derecho, toda vez que existen diversas “áreas metropolitanas”, creadas bajo la Constitución de 1991, cuya naturaleza jurídica referiremos en el presente Capítulo.

Comenzaremos el presente análisis refiriéndonos al **Área Metropolitana de Caracas**, la cual encuentra su sustento en la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual dispone en su artículo 18 la existencia de un gobierno municipal a dos niveles aplicable a este espacio territorial, conformado tanto por los municipios del Distrito Capital como los del Estado Miranda.

La noción de metrópolis en la ciudad de Caracas, así como la toma de medidas de caras a su organización conforme a su realidad urbana, inicia al menos en el año 1950, cuando el entonces Presidente Pérez Jiménez publicó en Gaceta Oficial la decisión de crear el Área Metropolitana de Caracas<sup>18</sup>, a lo cual sigue la creación de la Comisión Intermunicipal de Planeamiento del Área Metropolitana en el año 1958, y la creación de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano de esta área en el año 1959<sup>19</sup>.

En el año 1967 se designa la Comisión Reorganizadora de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal, la cual se plantea el problema de la imposibilidad de ordenación de la ciudad de Caracas si la actividad planificadora y controladora del urbanismo seguía siendo realizada aisladamente por cada Municipalidad que la integraba, siendo que es necesaria y obligatoria, para resolver el problema, la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo<sup>20</sup>.

Como consecuencia de ello, y como uno de los primeros avances hacia esa cooperación, podemos mencionar el “Convenio de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y su zona de influencia” suscrito el 27 de enero de 1972 entre las Municipalidades del Distrito Sucre del Estado Miranda y del Distrito Federal, debido a la magnitud de la expansión urbana en la zona y la necesidad de dar un tratamiento uniforme al problema urbano en el área, que constituye una unidad topográfica. Posterior a esto, y como compromiso asumido en dicho convenio, ambos Distritos sancionan, en el año 1972, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas, a través de la cual se crean nuevas autoridades con competencia urbanística en el área: la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano<sup>21</sup>.

Luego, el 4 de febrero de 1975, mediante Decreto Nro. 741 (publicado en Gaceta Oficial Nro. 30.615, de fecha 4 de febrero de 1975), se crea la Comisión de Ordenamiento Urbano del Área Metropolitana de Caracas, la cual tenía, entre sus atribuciones: proponer las normas a las que debían sujetarse los desarrollos urbanísticos para la obtención de permisos, autorizaciones y aprobaciones que correspondía otorgar a los organismos nacionales; proponer las reglamentaciones que considerara necesarias en materia de desarrollo urbano del Área Metropolitana de Caracas; coordinar el proceso de planificación y autorizaciones en materia de urbanismo con los organismos municipales correspondientes, etc. Esta Comisión funcionó hasta el año 1978, cuando se crea la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, la cual desapareció en el año 1980<sup>22</sup>.

La Constitución de la República de Venezuela de 1961, a pesar de hacer referencia a la coordinación de las diversas jurisdicciones existentes dentro del Área Metropolitana de Caracas, lo hace en el marco del artículo referente a la sede del asiento de los Poderes Nacionales, pareciendo referirse más bien al régimen de Estado Federal que a la noción de metrópolis, aspecto éste que comentaremos más adelante. En igual sentido la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual se limita a remitir al artículo del texto constitucional.

Posteriormente es aprobada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en ejecución de la misma, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (Gaceta Oficial Nro. 36.906, de fecha 8 de marzo de 2000), en la cual se dispone que el Área Metropolitana de Caracas se rige por un sistema de gobierno municipal a dos niveles, uno metropolitano (compuesto por el Alcalde Metropolitano y el Cabildo Metropolitano) y uno municipal. Ello es seguido por la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (Gaceta Oficial Nro. 39.276 del 1ero de octubre de 2009), la cual deroga a la anterior norma.

La actual Área Metropolitana de Caracas está constituida por el municipio Libertador del Distrito Capital y los municipios Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo del estado Miranda, y cuenta con una superficie total de 783 Km<sup>2</sup><sup>23</sup>. Representa el 0,5% del territorio nacional; alberga al 15% de la población total del país y el 14% de la oferta nacional de empleo<sup>24</sup>.

La existencia del Área Metropolitana de Caracas se desprende de la última parte del artículo 18 de la Constitución, que establece:

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

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

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

En esta área existe un gobierno municipal a dos niveles, que integra a todos los municipios que conforman la ciudad capital, tanto aquellos que se encuentran dentro del Distrito Capital (siendo que actualmente

sólo está el municipio Libertador, pero el mismo pudiese y debería ser dividido en varios municipios) y los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda.

Este Distrito Metropolitano de Caracas es una entidad político territorial de naturaleza municipal y no estatal<sup>25</sup>, ya que como señalamos en el capítulo anterior, la misma tiene naturaleza de “entidad local”, en los términos consagrados en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>26</sup>. En este sentido, la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 13 de diciembre de 2000, caso *Alfredo Peña*, señaló que esta entidad “...se trata de una específica manifestación del Poder Público Municipal...”, denominando igualmente a los Distritos Metropolitanos “mega municipalidades”

Al ser una entidad municipal, y existir en esta zona un sistema de gobierno a dos niveles, corresponde al Distrito Metropolitano el ejercicio de competencias municipales, en aquellas áreas en las cuales existan problemáticas comunes en los municipios que integran el área. Esto fue ratificado por la derogada Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la cual disponía en su artículo 19 que eran competencias propias de este Distrito, adicional a las allí enunciadas, las establecidas en el artículo 178 de la Constitución (competencias del Poder Público Municipal). Sin embargo, cuando se aprueba la Ley Especial del Régimen Municipal a dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas se hace un retroceso significativo, toda vez que competencias que anteriormente tenía atribuida esta Área Metropolitana (servicios públicos de gas, electricidad, transporte urbano, salud, residuos sólidos, así como la planificación civil, viviendas de interés social, vialidad, circulación, acueductos, protección civil, servicios de policía y las demás propias de los Municipios -artículo 19 de dicha norma-) le son suprimidas, conservando únicamente competencias de planificación urbana y urbanística, protección y saneamiento ambiental y la promoción y dirección de mancomunidades (artículo 5 de la Ley de 2009), extinguiéndose por tanto las competencias relativas a la solución de las problemáticas económicas y sociales que justifican la creación de áreas y distritos metropolitanos, y conservando únicamente las relativas a las realidades físico / urbanas que justifican el

establecimiento de estas entidades locales.

Y es que, en efecto, si entramos a analizar las competencias consagradas a favor del Área Metropolitana de Caracas en el artículo 5 de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, observamos que las mismas son: a) ordenación urbana y urbanística; b) protección del ambiente y saneamiento ambiental; c) promoción y dirección de las mancomunidades establecidas dentro de este ámbito geográfico; d) contribución con los Municipios en la gestión tributaria; e) desarrollo de programas de asistencia técnica a los Municipios que integran el Área; y f) transferencia de competencias y servicios municipales a las comunidades y grupos de vecinos organizados. Nos preguntamos entonces si estas son las únicas problemáticas comunes a los Municipios que integran la metrópolis de la ciudad de Caracas, cuya respuesta obligatoria es “no”, toda vez que existen infinidad de problemas de tránsito, vialidad, circulación, transporte, servicios públicos, etc. que resultaban también competencias que debieron, bajo la noción de funcionalidad de las áreas metropolitanas, ser incluidas dentro de las competencias transferidas al Área Metropolitana de Caracas.

Por todo lo anterior, vemos que el Área Metropolitana de Caracas, a pesar de ser la metrópolis más importante del país, ve significativamente reducidas sus competencias respecto a aquellas propias de estas entidades locales, consagradas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; ello en virtud de razones políticas, que justificaron el cambio de legislación ocurrido en el año 2009, en el cual se redujo notoriamente las competencias y recursos propios de esta entidad territorial, en detrimento no de su gobierno, sino de sus habitantes.

Por último, consideramos importante hacer referencia al entorno espacial que conforma la metrópolis de Caracas. En este sentido, si entendemos que las metrópolis devienen de la existencia de una unidad geográfica, social y económica entre varios municipios o localidades contiguas, debemos señalar que existen otras zonas que tienen una interrelación directa con la ciudad de Caracas y su área metropolitana, más allá de los municipios Libertador, Sucre, Chacao, Hatillo y Baruta, tal como

sucede con el Estado Vargas, los altos mirandinos, Guarenas – Guatire y los Valles del Tuy. Estas interrelaciones se dan, por ejemplo, en el plano laboral, donde gran parte de la población de estos sectores trabajan en el área metropolitana, viajando todos los días, convirtiendo a estos poblados en ciudades dormitorio, generando una unidad entre estos espacios, característica propia de las metrópolis. Así podemos mencionar, como evidencia de esta interconexión, la existencia de un Plan de Ordenación Urbanística en el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, que abarca el Valle de Caracas, los Altos Mirandinos, el Litoral Vargas, Guarenas – Guatire y los Valles del Tuy<sup>27</sup>.

Así, en recientes estudios realizados por lo que es hoy en día el Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda, se maneja que el ámbito tradicional del Área Metropolitana de Caracas se ha visto ampliado, siendo que el territorio que hoy en día abarca una unidad geográfica urbana está integrado por el municipio Vargas del estado Vargas, el municipio Libertador del Distrito Capital, y los municipios Baruta, El Hatillo, Chacao, Sucre, Los Salías, José M. Álvarez, Guaicaipuro, Plaza, Zamora, Urdaneta, Cristóbal Rojas, Lander, Independencia, Paz Castillo y Simón Bolívar del estado Miranda, arrojando su constitución material un total de 5 componentes: Valle de Caracas, Altos Mirandinos, Litoral Vargas, Guarenas-Guatire y Valles del Tuy. Todos estos municipios se encuentran interrelacionados tanto con la ciudad de Caracas, como entre ellos mismos, que nos obligan a verlos como un sistema, a globalidad<sup>28</sup>.

Por ello, es importante revisar tanto el ámbito geográfico como la legislación y las competencias atribuidas al Área Metropolitana de Caracas, para sanear la misma.

En segundo lugar debemos referirnos al **Distrito Metropolitano del Alto Apure**, el cual tiene su origen en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución de 1999, numeral 3, la cual establece la obligación de la Asamblea Nacional de dictar una ley especial para regular el régimen especial para los municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del estado Apure. Este mandato fue cumplido por la Asamblea Nacional en el año 2001, publicándose el día 16 de noviembre de 2001, en Gaceta

Oficial Ordinaria Nro. 37.326, la Ley Especial que Crea el Distrito del Alto Apure.

Al igual que sucede con el Área Metropolitana de Caracas, en este Distrito conviven ambos niveles de gobierno: el metropolitano y el municipal<sup>29</sup>. El régimen de gobierno distrital está en manos de un Alcalde Distrital y un Cabildo Distrital<sup>30</sup>.

Respecto a sus competencias, las mismas van orientadas en los siguientes ámbitos:

- Participar en la elaboración de los planes de ordenación del territorio y en los planes ambientales y velar por la ejecución de los mismos.
- Promover, asistir y coordinar el ejercicio de las competencias municipales por parte de los municipios que conforman el Distrito, en especial en materia de ordenación urbanística, arquitectura civil, patrimonio histórico, ornato público, viviendas de interés social, turismo local, protección al ambiente, saneamiento ambiental, aseo urbano y domiciliario, tratamiento de residuos, protección y defensa civil, seguridad ciudadana, salubridad, atención primaria a la salud, protección social, educación preescolar, cultura, deportes y servicios públicos municipales.
- Promover la constitución de mancomunidades
- Vialidad
- Prestación de servicios de transporte público intermunicipal
- Policía distrital
- Desarrollar programas de asistencia técnica
- Promover la transferencia de competencias y servicios municipales a las comunidades y grupos vecinales organizados<sup>31</sup>.

Observamos así como este Distrito tiene unas competencias más amplias que las otorgadas a favor del Área Metropolitana de Caracas y se ajusta más a la satisfacción de necesidades comunes, en los ámbitos económicos, social y físico / urbano, de los espacios considerados como metrópolis, en aras a justificar la creación de una entidad territorial de coordinación que pueda fungir como motor del desarrollo y la resolución de las problemáticas comunes a estas localidades.

Igualmente existen en nuestro país una **serie de áreas metropolitanas creadas previo a la Constitución de 1999**, y que devienen de la **realidad espacial existente en el país**, respecto a la cual reconocidos planificadores como Marcos Negrón han señalado que el 75% de la población venezolana vive en áreas metropolitanas, que superan los 100.000 habitantes<sup>32</sup>. Esto se deriva del gran porcentaje poblacional que vive en las grandes ciudades y sus adyacencias, que ya para el año 1990 representaba el 84% de la población total del país<sup>33</sup>, pudiendo mencionarse la existencia de áreas metropolitanas, como realidades espaciales, en ciudades como Acarigua – Araure, Puerto La Cruz – Barcelona, Maracaibo, Valencia, Puerto Ordaz, Maracay, Barquisimeto, etc.

Ya desde el año 1967, en el primer Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal, se estableció la necesidad de establecer Distritos Metropolitanos en las diversas áreas metropolitanas del país, con un gobierno municipal a dos niveles, contando además con la participación de los órganos legislativos estatales y nacionales<sup>34</sup>.

Sin embargo, desde el punto de vista legal y constitucional, sólo existen Distritos y Áreas Metropolitanas en el Área Metropolitana de Caracas y el Área Metropolitana del Alto Apure, a pesar que en muchas otras zonas están dadas las condiciones y requisitos para el establecimiento de Distritos Metropolitanos.

A pesar de ello, desde el punto de vista urbano sí se han creado diversas áreas metropolitanas, a los fines de satisfacer los problemas urbanísticos, de planificación territorial y de servicios públicos, en diversas zonas del país. Podemos mencionar así:

- Área Metropolitana de Acarigua - Araure, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 25, de fecha 22 de septiembre de 1980<sup>35</sup>, para el desarrollo de aspectos como vialidad, vivienda, industria, educación, salud, parques, recreación y cultura, comercio, entre otros. En esta Resolución se establece lo relativo a las diversas zonificaciones y sectores existentes en la zona, así como el plan de acción respecto a los equipamientos que habrán de establecerse en el sector.

- Área Metropolitana de San Cristóbal – Táriba – Palmira - Cordero, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 244, de fecha 30 de enero de 1984<sup>36</sup>, para el desarrollo de aspectos como drenajes, vialidad, vivienda, educación, industria, servicios recreacionales y deportivos, turismo, entre otros<sup>37</sup>.

- Área Metropolitana de Valera, que abarca las zonas Valera – Carvajal – Escuque – Motalán, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 238, de fecha 9 de enero de 1984<sup>38</sup>, para el desarrollo de aspectos como drenajes, vialidad, vivienda, educación, acueductos, cloacas, entre otros. Igualmente establece las acciones urbanísticas que deberán ser desarrolladas por el sector público en esta área.

- Área Metropolitana de Ciudad Guayana, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 117, de fecha 22 de noviembre de 1984<sup>39</sup>, para el desarrollo de aspectos como empleo, vialidad, vivienda, educación, entre otros. Igualmente establece las acciones urbanas que deben ser ejecutadas por los organismos públicos en la localidad.

- Área Metropolitana Valencia - Guacara, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 1.029, de fecha 14 de octubre de 1992<sup>40</sup>, para el desarrollo de aspectos como basura, conservación del agua, cloacas, drenajes, desechos sólidos, vialidad, transporte, entre otros. Igualmente se establecen parámetros respecto a algunas zonificaciones y se establece el plan de acción respecto a las actuaciones urbanísticas que han de ser desarrolladas por el sector público.

- Área Metropolitana Barcelona – Puerto La Cruz – Lecherías – Guanta, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 1.918, de fecha 15 de marzo de 1995<sup>41</sup>, para el desarrollo de aspectos como acueductos, drenajes, cloacas, electricidad, telefonía, desechos sólidos, mercados, cementerios, vialidad, transporte, educación, asistencia médica, servicios deportivos y recreacionales, seguridad, defensa, servicios industriales, turismo, vivienda, entre otros. Dentro de esta Resolución de creación del Área Metropolitana se establecen las acciones

y obras que se deben realizar para preservar los espacios y recursos naturales que posee la zona, así como las diversas acciones urbanísticas que deben ser realizadas, e incluye el plan de acción respecto a las mismas, el cual será implementado en conjunto con varios organismos públicos nacionales y empresas del estado allí mencionados. Esta Resolución incluso establece parámetros respecto a las diversas áreas existentes y su zonificación.

- Área Metropolitana de Trujillo – Pampán – Flor de Patria, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 2.929, de fecha 20 de agosto de 1998<sup>42</sup>, para el desarrollo de aspectos como vialidad, transporte, acueductos, cloacas, drenajes, electricidad, teléfono, desechos sólidos, mercados, cementerios, vivienda, educación, economía, salud, recursos ambientales, entre otros. Igualmente se establecen parámetros respecto a las zonificaciones y las acciones futuras que son necesarias de implementar, en materia de instalaciones, equipamientos y vivienda.

- Área Metropolitana de Maracay – El Limón – Turmero – Cagua – Palo Negro – Santa Cruz y San Mateo, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 2.964, de fecha 1ero de octubre de 1998<sup>43</sup>, para el desarrollo de aspectos como industria, transporte ferroviario y transporte público, uso de las aguas, comercio, vialidad, acueductos, cloacas, drenajes, entre otros. Igualmente se establecen las áreas que por razones urbano – ambientales deben tener un tratamiento especial, así como algunos parámetros de zonificación y las obras y acciones urbanísticas que deben ser desarrolladas por los organismos públicos.

- Área Metropolitana de Mérida – Ejido - Tabay, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 3.001, de fecha 8 de enero de 1999<sup>44</sup>, para el desarrollo de aspectos tales como vialidad, transporte, acueductos, cloacas, drenajes, vivienda, entre otros. Igualmente establece pautas en torno a la zonificación de las diversas áreas, así como lo relativo al plan de obras que deben ser ejecutadas en la localidad.

- Área Metropolitana de Maracaibo – La Concepción – La Cañada – Santa Cruz, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante

Resolución Nro. 3.010, de fecha 1ero de febrero de 1999<sup>45</sup>, para el desarrollo de aspectos como transporte, vialidad, preservación de la vegetación, comercio, educación, acueductos, cloacas, drenajes, cementerios, entre otros. Igualmente se define el plan de acciones urbanísticas.

- Área Metropolitana de Barquisimeto – Cabudare, creada por el Ministerio de Desarrollo Urbano mediante Resolución Nro. 3.011, de fecha 1ero de febrero de 1999<sup>46</sup>, para el desarrollo de aspectos como industrias, parques, acueductos, cloacas, drenajes, electricidad, teléfono, gas, desechos sólidos, vivienda, protección ambiental, entre otros. Igualmente se establece el programa general de acciones urbanísticas que han de ser ejecutadas en la zona.

Todas estas áreas son creadas a raíz de planes de ordenación del territorio y urbanísticos, a los fines de establecer parámetros de planificación y desarrollo para las mismas, las cuales fueron agrupadas por la homogeneidad de sus características y necesidades (cualidad fundamental de las áreas metropolitanas), a los fines de que las acciones urbanas y urbanísticas que se lleven a cabo tengan una visión del conjunto y puedan satisfacer los problemas de toda la zona, ya que la solución separada por parte de cada municipio, sin que exista una visión macro del asunto y de la ciudad, difícilmente pudiera ser una solución real al tema urbano existente en las metrópolis venezolanas. Sin embargo, en las mismas sólo se establecen lineamientos para su desarrollo conjunto, especialmente en materia urbanística, dictados por el Poder Nacional y de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales de las cuales están compuestas estas áreas, pero sin que se creen autoridades de conjunto ni se establezcan nuevas entidades territoriales para garantizar la satisfacción de las necesidades y problemáticas comunes de estas metrópolis.

### 3. BREVE REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO CAPITAL Y SU DIFERENCIA CON LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Es importante hacer la diferenciación entre áreas metropolitanas,

como figuras municipales, y el Distrito Capital, el cual deviene su origen en el Estado Federal y la necesidad de establecer un centro de poder, neutro, en el cual funcione el poder central (federal), como núcleo de ordenación de todos los poderes de los estados federados.

En este sentido, un Estado Federal implica la confluencia de varias regiones, estados o provincias, que se unen para tener unas autoridades centrales comunes, que coordinarán el funcionamiento del Estado y la satisfacción de necesidades en todo el país, pero conservando, estas entidades que se unen, competencias que le son propias a cada una de ellas. El Poder Nacional o Federal, que pasa a ser la máxima autoridad en todo el país, necesita un espacio desde el cual pueda realizar sus cometidos, y en todos los países, por ello, se ha tendido a establecer espacios neutrales para el funcionamiento de este Poder Federal, en lugares que además coinciden con la capital de cada país<sup>47</sup>.

En nuestro país desde la época independentista y la primera Constitución del país, ya se consagraba la forma de Estado Federal<sup>48</sup> como sistema de organización que conllevaba la unión de todas las Provincias que constituían para ese entonces la República, así como de las que fueran anexadas a posteriori. Esta forma de Estado Federal se ha mantenido a lo largo de las diversas Constituciones de la República, a pesar que cada vez las Provincias / Estados reducen sus competencias y el Poder Central / Nacional absorbe y concentra mayor cantidad de atribuciones, incluso de las inicialmente atribuidas a estas entidades territoriales integrantes del Estado Federal<sup>49</sup>.

En el año 1864 se erige formalmente el Distrito Federal<sup>50</sup>, como espacio cedido por los Estados de la Unión para el funcionamiento del Poder Federal y como asiento del mismo (artículo 13 numeral 3 de la Constitución de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela<sup>51</sup>).

Todo Distrito Federal conlleva la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales, lo cual constituye un elemento esencial de los mismos. Por ello, su autonomía municipal siempre va a estar bastante atenuada<sup>52</sup>, en resguardo de los intereses del Poder Federal o Nacional

En Venezuela desde la creación del Distrito Federal, en el año 1864, se optó por establecer en el mismo un doble régimen, siendo que conviven en él los órganos del Poder Federal, encargados de la conducción de los intereses de la ciudad donde este Poder tiene su sede, por razones de interés nacional, con los órganos del Poder Municipal, encargados del resguardo de los intereses locales<sup>53</sup>. Sin embargo, las funciones municipales venían siendo ejercidas por los órganos del Distrito Federal, y no es sino en 1986, cuando se dicta la Ley Orgánica del Distrito Federal de ese año, cuando se separan las funciones distritales y municipales, estableciéndose autoridades municipales para el ejercicio de las funciones locales, siendo que se les atribuye a los dos municipios que lo integraban, Libertador y Vargas, personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente<sup>54</sup>. Las autoridades del Distrito, por ser propias del régimen federal (gobierno central / nacional) son designadas por el propio Poder Nacional (Presidente de la República)<sup>55</sup>, mientras que las autoridades municipales (actualmente Alcaldía del Municipio Libertador) son electas a través de los mecanismos ordinarios de elección de este tipo de autoridades, es decir, el sufragio universal, directo y secreto.

El Distrito Capital (denominación otorgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 pero de idéntica naturaleza al antes denominado Distrito Federal) forma parte de la organización político territorial de la República, junto a los Estados, las dependencias federales y los territorios federales, por lo cual su rango es más similar al de un Estado que al municipal, como se ha querido confundir, en algunos casos, en especial respecto a su ámbito competencial<sup>56</sup>. Sin embargo, no se le puede dar la categoría equivalente a un Estado, porque su configuración es *sui generis*, ya que su principal función no está orientada al establecimiento de funciones y políticas respecto a los ciudadanos, sino a ser un garante de la “federación”.

Es importante aquí hacer referencia a la noción de Distrito Capital toda vez que, una vez aprobado el texto constitucional de 1999, y vista además la compleja redacción del artículo 18 del mismo, muchas confusiones habían y han existido entre la noción de Distrito Capital y la noción de Área Metropolitana de Caracas, siendo que a pesar de ser nociones dis-

tintas, una de carácter federal y otra devenida del fenómeno urbano de las metrópolis, ambas figuras se han confundido, incluso al extremo tal que la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas (Gaceta Oficial Nro. 37.006 del 3 de agosto de 2000) le asignaba al Distrito Metropolitano de Caracas los recursos provenientes del subsidio de capitalidad (artículo 6 numeral 2) y consideraba al Distrito Metropolitano de Caracas, regulado por la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas como un sustituto del Distrito Federal<sup>57</sup>.

Es finalmente con la aprobación de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital publicada en Gaceta Oficial Nro. 39.156, del 13 de abril de 2009, y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (Gaceta Oficial Nro. 39.276 del 1ero de octubre de 2009), cuando finalmente se hace una diferenciación entre estas dos figuras, ello a pesar de las críticas que podamos tener en torno a la desnaturalización del alcance competencial del Área Metropolitana de Caracas, ya explicadas con anterioridad.

Es importante mencionar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 13 de diciembre de 2000, caso *Alfredo Peña*, hace referencia a la distinción existente entre Distrito Capital y Distrito o Área Metropolitana de Caracas, señalando que ambas son figuras absolutamente distintas.

Por todo lo anterior, es importante entender y tener clara la diferencia entre Distrito Capital –como figura propia del Distrito Federal- del Distrito o Área Metropolitana –como figura que instrumentaliza jurídicamente las metrópolis- y no confundir ambas figuras, su naturaleza jurídica y su régimen competencial, en especial de caras a la realidad existente en la ciudad de Caracas.

#### 4. CONCLUSIONES

Producto del anterior análisis es importante tener en consideración, en primer lugar, que las Áreas Metropolitanas –y Distritos

Metropolitanos- devienen de la noción de metrópolis, la cual implica la existencia de fenómenos físico / urbanos, sociales y económicos que determinan el desarrollo conjunto y la existencia de problemáticas comunes de diversas poblaciones o ciudades contiguas, que justifican la necesidad de establecer políticas públicas y urbanas de conjunto, como mecanismo para hacer frente a dichas problemáticas. Ello así, el ordenamiento jurídico lo que hace es darle forma y organización a un fenómeno social, y no crear el mismo.

En nuestro país, las regulaciones de las Áreas Metropolitanas y Distritos Metropolitanos se encuentran consagradas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la cual establece que las mismas son entidades locales igual que los municipios y las parroquias, y regula en términos generales la organización y funcionamiento de éstas. Ello así, todas las áreas y distritos metropolitanos del país deberían seguirse por esta norma, más sin embargo la misma no tiene un desarrollo amplio y suficiente sobre el régimen competencial y algunos aspectos de la organización de estas metrópolis, generándose por tanto dudas y permitiendo que figuras como el Área Metropolitana de Caracas tengan un régimen competencial muy disminuido en comparación con las competencias que deberían ser propias de estas entidades locales.

Igualmente existen diversas áreas metropolitanas en el país, creadas antes de la Constitución de 1999, pero que únicamente fungen como mecanismos de organización a nivel urbanístico, en aras a la planificación urbana, pero sin que existan autoridades de conjunto, ni integración territorial, ni los demás elementos necesarios para determinar la existencia de áreas y distritos metropolitanos bajo la legislación actual. Esto nos trae a la reflexión sobre la importancia de darle forma jurídica, organización y personalidad jurídica, a través de nuevos entes públicos, a las diversas metrópolis que, como fenómeno urbano y social, existen en el país desde hace varias décadas.

Por último, es importante hacer la diferenciación entre áreas metropolitanas y otras figuras existentes en el ordenamiento jurídico venezolano, tal como sucede con el régimen jurídico de la capital de la República (Distrito Capital), toda vez que conforme a lo estudiado, las áreas me-

tropolitanas obedecen a fenómenos sociales y urbanos, recogidos por el derecho, y como tal tienen una realidad y unos elementos subyacentes, que no pueden ser llenados o modelados a caprichos del legislador ni de otras autoridades públicas.

## 5. (ENDNOTES)

- 1 Socia de la firma Zambrano Gallardo y Asociados. Profesora de derecho de la Universidad Metropolitana y la Universidad José María Vargas
- 2 Diana Maritza González Cerón: *Régimen Jurídico del Distrito Metropolitano de Caracas*. Ediciones Liber, Caracas, 2005. Pág. 9.
- 3 Francisco José Álvarez y Lezama: *Diversas definiciones de región. Áreas Metropolitanas – Polos principales de crecimiento. Planificación regional*. Editado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Hamilton – Ottawa, Canadá, 1967. Pág. 64.
- 4 Allan Brewer – Carías: *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*. Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968. Pág. IX.
- 5 Fortunato González Cruz: “Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”. En *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007. Pág. 258.
- 6 Júlio de Freitas y Teresa Ontiveros: “Metrópoli y territorialización popular contemporánea”. En *Revista Urbana*, Nro. 13. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 1993. Pág. 70.
- 7 Armando Rodríguez García: “La organización de las áreas metropolitanas”, en *Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A.*, Ediciones Paredes, Caracas, 2008. Pág. 671.
- 8 Marco Negrón: “La planificación urbana local y el contexto metropolitano”. En *Revista Urbana*, Nro. 19. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 1996. Pág. 15.
- 9 Ídem. Pág. 10.
- 10 Yves Pedrazzini y Magaly Sánchez: “Tiempos de metrópoli”. En *Revista Urbana*, Nro. 13. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de

- Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 1993. Pág. 15.
- 11 Allan Brewer – Carías: *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y el Desarrollo Regional y Urbano*. Publicado por la Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, Págs. 1 y 2.
  - 12 M. Negrón: “La planificación urbana local y el contexto metropolitano”. Op. Cit. Pág. 16.
  - 13 Lorenzo. González Casas: “Metrópolis: ambiente y cultura modernos”. En *Revista Urbana*, Nro. 24. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 1999. Págs. 65 a la 74.
  - 14 A. Rodríguez García: “La organización de las áreas metropolitanas”. Op. Cit. Págs. 676 y 677.
  - 15 Las áreas metropolitanas ya se encontraban consagradas con anterioridad en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, la Constitución de 1961, en su artículo 11, consagra la existencia del Área Metropolitana de Caracas (sin embargo, este artículo pareciera referirse más al régimen de Distrito Federal que de Distrito Metropolitano, figura que comentaremos más adelante). Posteriormente desde la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal (publicada en Gaceta Oficial Nro. 2.297 Extraordinaria del 18 de agosto de 1978), se consagra la figura de los Distritos Metropolitanos, como entidades locales compuestas por dos o más municipios, que conformen una unidad urbana, social y económica, figura ésta que ha permanecido en constante evolución hasta nuestros días.
  - 16 Marta Vallmitjana: “La gobernabilidad de las áreas metropolitanas y el urbanismo de las redes. El Área Metropolitana de Caracas”. En *Revista Urbana*, Nro. 21. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 1997. Pág. 87.
  - 17 M. Negrón: “La planificación urbana local y el contexto metropolitano”. Op. Cit. Pág. 18.
  - 18 Decreto Nro. 647, de fecha 13 de octubre de 1950. En D. M. González Cerón: *Régimen Jurídico del Distrito Metropolitano de Caracas*. Op. Cit. Pág. 44
  - 19 *Estudio de base para la formulación de una tesis sobre el Área Metropolitana de Caracas*. Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, Caracas, Venezuela, 1963. Págs. 236 y 237.
  - 20 Allan Brewer – Carías: *Urbanismo y propiedad privada*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980. Pág. 258.
  - 21 Ídem. Págs. 257 y 258.

- 22 Ibidem. Págs. 272 y 273.
- 23 Antonio De Lisio: “Caracas: Evolución y Entropía”. En *Revista Urbana*, Nro. 34. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 2004. Pág. 76.
- 24 Según consta en estudios realizados por el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura.
- 25 Allan Brewer – Carías: “Introducción general al régimen del Poder Público Municipal”. En *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007. Pág. 165.
- 26 Sin embargo, es importante señalar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 13 de diciembre de 2000, caso *Alfredo Peña*, estableció que no necesariamente esta Área Metropolitana debía ser encuadrada en las regulaciones constitucionales y legales aplicables a las áreas y distritos metropolitanos, estableciendo que “...el sistema escogido fue el de un Distrito Metropolitano, el cual puede ser especial y distinto al Distrito Metropolitano prevenido como institución en los artículos 171 y 172 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...”- Sin embargo, la misma sentencia se contradice y señala también que “...el Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas, es un sistema especial semejante a la de los Distritos Metropolitanos contemplados en la Constitución, y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal...”
- 27 “Inventario de instrumentos de planificación vigentes”, cuadro del Ministerio de Infraestructura, Dirección General de Planificación y Regulación de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, de fecha junio de 2006.
- 28 Estudios preliminares sobre el Área Metropolitana de Caracas, desarrollados por el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura.
- 29 Artículo 4 de la Ley Especial que Crea el Distrito del Alto Apure.
- 30 Artículo 8 de la Ley Especial que Crea el Distrito del Alto Apure.
- 31 Artículo 6 de la Ley Especial que Crea el Distrito del Alto Apure.
- 32 M. Negrón: “La planificación urbana local y el contexto metropolitano”. Op. Cit. Pág. 13.
- 33 Esther Elena Marcano: “De la crisis al colapso de los servicios públicos en la metrópoli”. En *Revista Urbana*, Nro. 13. Editada por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia, Caracas, 1993. Pág. 58.
- 34 A. Brewer – Carías: “Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y el

- Desarrollo Regional y Urbano”. Op. Cit. Págs. 48 y 49.
- 35 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 2.669, de fecha 25 de septiembre de 1980.
- 36 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 3.393, de fecha 31 de mayo de 1984.
- 37 El Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda se encuentra actualmente elaborando un nuevo Plan de Ordenación Urbanística para esta área metropolitana, tal como se desprende del “Inventario de instrumentos de planificación vigentes”, cuadro del Ministerio de Infraestructura, Dirección General de Planificación y Regulación de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, de fecha junio de 2006.
- 38 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 3.438, de fecha 24 de septiembre de 1984.
- 39 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 3.558, de fecha 28 de mayo de 1985.
- 40 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 4.576, de fecha 14 de mayo de 1993.
- 41 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 4.873, de fecha 27 de marzo de 1995.
- 42 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.256, de fecha 26 de agosto de 1998.
- 43 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.270, de fecha 26 de octubre de 1998.
- 44 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.303, de fecha 1ero de febrero de 1999.
- 45 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.314, de fecha 11 de marzo de 1999.
- 46 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.316, de fecha 23 de marzo de 1999.
- 47 Es una tendencia en el derecho comparado, desde el siglo XIX, el establecimiento de estos Distritos, o figuras similares, en las ciudades capitales, tal como sucede en Londres, París, Roma, Viena, Washington, Buenos Aires, Bogotá, México, Caracas, Río de Janeiro, entre otras. Ver: A. Brewer – Carías: *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*. Op. Cit. Págs. 10 y 11
- 48 Ver artículos 119 y siguientes de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811 ([http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02461621981246052976613/p0000001.htm#I\\_0\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02461621981246052976613/p0000001.htm#I_0_))
- 49 Ver: José Peña Solís: “Algunos Lineamientos Generales sobre las Formas de Estado. Especial Referencia a la Constitución de 1999”, en *Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi*, Ediciones Paredes, Caracas, 2008, páginas 610 y ss.
- 50 *Estudio de base para la formulación de una tesis sobre el Área Metropolitana de Caracas*. Ob. Cit. Págs. 14 y 120.
- 51 [http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_de\\_1864](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_de_1864)
- 52 Allan Brewer – Carías: “Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y el Desarrollo Regional y Urbano”. Op. Cit. Pág. 9.

- 53 A. Brewer – Carías: *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*. Op. Cit. Pág. VI.
- 54 D. M. González Cerón: *Régimen Jurídico del Distrito Metropolitano de Caracas*. Op. Cit. Pág. 49.
- 55 Artículo 7 de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, Gaceta Oficial Nro. 39.156 del 13/04/2009. Sin embargo, esto no es una novedad, sino que esta realidad ha estado presente históricamente, ya que en el año 1864, mediante Decreto presidencial de fecha 8 de marzo, se establece que el Poder Ejecutivo del mismo estaría en manos de “...un gobernador que era del libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo General...” y que el mismo era “su inmediato agente” (A. Brewer – Carías: *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*. Op. Cit. Pág. 31). Igualmente, las posteriores constituciones establecieron que el Presidente de la República era la primera autoridad del Distrito Federal, y él podía nombrar a quien ejercería el poder en su nombre (D. M. González Cerón: *Régimen Jurídico del Distrito Metropolitano de Caracas*. Op. Cit. Pág. 46) y la Constitución de 1961, en su artículo 190 numeral 17, establece como competencia del Presidente de la República nombrar al Gobernador del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1986 igualmente establece que las funciones legislativas del Distrito Federal serían asumidas por el Congreso de la República (D. M. González Cerón: “Régimen Jurídico del Distrito Metropolitano de Caracas”. Op. Cit. Pág. 49), siendo que actualmente estas funciones están en cabeza de la Asamblea Nacional, tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.
- 56 La existencia de confusión entre el Distrito Capital y el Distrito Metropolitano de Caracas no resulta absurda, debido a la poco clara redacción del artículo 18 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a lo cual debe sumarse que ni siquiera los propios constituyentistas que aprobaron esta norma estaban claros en la diferenciación entre ambas figuras. En efecto, en la Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional Constituyente del día 20 de octubre de 1999, en la cual se discutió el tema relativo al gobierno de la ciudad de Caracas, los constituyentes Allan Brewer – Carías, William Lara, Luis Camargo, Segundo Meléndez, Aristóbulo Istúriz, Vladimir Villegas, Rodolfo Sanz y Mario Isea proponen crear tanto el Distrito Capital como el Distrito Metropolitano de Caracas; mientras que otros constituyentistas, como Guillermo García Ponce y Freddy Bernal, consideraron que la denominación Distrito Capital o Área Metropolitana de Caracas era indistinta, pues ambas figuras se referían a la misma entidad político – territorial, y lo único que cambiaba era la denominación.
- 57 Esto sin embargo no es nuevo, toda vez que la legislación anterior, referida al régimen

jurídico del Distrito Federal, igualmente otorgaba competencias a dicho Distrito en materias propias de la vida local, tal como se evidencia del artículo 8, numerales 4, 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, publicada en Gaceta Oficial Nro. 3.944 Extraordinario del 30 de diciembre de 1986.