

## La Constitución de 1961

# El Distrito Federal y los Territorios Federales

---

ALLAN R. BREWER-CARIAS

---

**D**e acuerdo al artículo 12 de la Constitución: "El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por Leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal".

Esta norma exige, en consecuencia, que el Congreso organice tanto al Distrito Federal como a los Territorios Federales, mediante Leyes orgánicas (Arts. 136, Ords. 6 y 163), como entidades políticas que si bien tienen una autonomía limitada, pues dependen grandemente de los órganos del Ejecutivo Nacional (por ejemplo, por la existencia en ellos de Gobernadores nombrados necesariamente por el Presidente de la República, Art. 190, Ord. 17, en lo que se diferencian radicalmente de los Estados, Art. 16), en ellos debe preverse, necesariamente, un régimen local con autonomía municipal. Es decir, en la organización que las Leyes deben disponer, tanto del Distrito Federal como de los Territorios Federales, deben preverse necesariamente la existencia de Municipios, con la autonomía del régimen local que la Constitución consagra (Art. 29). Esta ha sido la tradición en el país, conservada en las Leyes reguladoras de dichas entidades.

En efecto, en cuanto al Distrito Federal, inicialmente (1864) se configuró como una entidad política, asiento permanente de los órganos federales de la Federación recién consolidada, en el cual existía una Legislatura Distrital, además de un Gobernador. El órgano deliberante comenzó a tener carácter municipal a partir de 1872, aun cuando presidido por el Gobernador. La municipalización del Distrito, en todo caso, se acentuó a partir de 1893 y se consolidó en el curso de este siglo, con la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936, al organizarse todo el Distrito como una sola Municipalidad, cuyas autoridades eran tanto el Concejo Municipal como el Gobernador, quienes compartían el ejercicio de la autonomía municipal. Así, la institución del Distrito Federal como un lugar neutro en relación a los Estados de la Federación, en cuyo territorio tenían asiento los Poderes Federales-Nacionales, progresivamente se fue desfederalizando y paralelamente, municipalizándose. Además, a partir de 1909, el Distrito Federal dejó de ser formalmente la sede de los poderes nacionales, la cual se atribuyó a la ciudad capital, Caracas, que como realidad urbana sin límites territoriales precisos, abarca no sólo parte del territorio del Distrito Federal sino del Estado Miranda.

La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936 fue derogada cincuenta años después, por la Ley Orgánica del 17 de Diciembre de 1986, actualmente en vigencia y que puede decirse organizó el Distrito conforme a otro esquema político, en dos niveles territoriales netamente diferenciados: por una parte, creó en el territorio del Distrito dos Municipios (Vargas y Liberta-

dor) con plena autonomía conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y por la otra, organizó al Distrito Federal como una entidad política a nivel territorial intermedio, con un régimen de separación orgánica de poderes: el Poder Ejecutivo del Distrito, ejercido por el Presidente de la República, por órgano de un Gobernador, de su libre nombramiento y remoción, y desmunicipalizado de sus funciones; y atribuyendo al Congreso Nacional las funciones legislativas y deliberantes correspondientes a las competencias atribuidas al Distrito.

En cuanto a los Territorios Federales, éstos comenzaron a aparecer en la evolución constitucional en 1858, para comprender territorios despoblados o habitados por indígenas no civilizados, y como entidades dependientes del Ejecutivo Federal. Así, el Territorio Amazonas se creó en 1864; y en 1871 se creó el Territorio Federal Colón que abarcó las islas del Mar Caribe (hoy dependencias federales); en 1874 se creó el Territorio Goajira; en 1881 se crearon Territorios Federales en todo lo que hoy es el Estado Bolívar (Caura y Yuruary); y en 1884 se creó el Territorio Federal Delta. En 1901 existían, en todo caso, cuatro Territorios Federales: Amazonas, Delta Amacuro, Colón y Yuruary; y a partir de 1915, y expresamente en la Constitución de 1925, los Territorios Federales se redujeron a los dos que hoy existen: Amazonas y Delta Amacuro.

Actualmente están organizados por la Ley Orgánica de los Territorios Federales de 9 de Agosto de 1948, parcialmente modificada en 1984, que los divide en Departamentos. En cada Territorio, la administración corresponde a un Gobernador de la libre designación y remoción del Presidente de la República (Art. 190, Ord. 17) y se ha organizado un Régimen Municipal con un solo Municipio en todo el ámbito territorial de cada uno de los Territorios, cuyo órgano es un Concejo Municipal cuyo número de miembros se determina conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (7).

Por último, debe destacarse que de acuerdo a la normativa constitucional actual, el Distrito Federal viene a ser una entidad política permanente, que no puede desaparecer, salvo mediante Enmienda Constitucional. En cambio, en cuanto a los Territorios Federales, debe señalarse que, conforme al Artículo 13 de la Constitución: "Por la Ley especial podrá darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo".

Es decir, conforme dicha norma, podría darse el supuesto teórico de que a toda la superficie de los dos Territorios Federales actuales, Amazonas y Delta Amacuro, por Ley Especial, se les dé categoría de Estados, con lo cual, en la práctica, los Territorios Federales podrían desaparecer.