

**CARACAS, GRAN URBE DEL FUTURO...**

por el Doctor J. M. Hernández Ron

Lección inaugural de la Cátedra de  
Derecho Administrativo y Leyes Espe-  
ciales (Año Académico 1943-1944).

**Señor Rector de la Universidad Central:  
Jóvenes estudiantes del 4º año de Derecho:**

Place a mis sentimientos de hombre de ciencia, el honor de dirigirles la palabra en la propicia ocasión de iniciar las actividades docentes como profesor de la Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales, en esta Ilustre Universidad, en el año académico de 1943 a 1944.

La vasta materia a cuyos umbrales nos hallamos —rama frondosa del Derecho Público Interno— y la cual comprende “el conjunto de principios jurídicos que regulan la actividad del Estado y de todas aquellas entidades que se proponen realizar fines de interés general, bajo la dirección, intervención o inspección de una autoridad pública” (1), habremos de dividirla para el estudio cuidadoso que merece, en cuatro grandes sectores, a saber: 1º, **Los principios de Derecho Administrativo general y comparado**; 2º, **La organización administrativa venezolana**; 3º, **Los servicios administrativos esenciales**, tales como la defensa nacional por medio del Ejército; la Policía; el mantenimiento de la salu-

---

(1).—Prof. Antonio Royo Villanova, “Elementos de Derecho Administrativo”, p. 9.—Valladolid, 1933.

bridad pública; la construcción y conservación de las obras públicas, etc.; y 4º, **Los servicios administrativos facultativos**, como son los relativos al Censo (demografía, demología); los concernientes a la defensa y fomento de la agricultura y de la cría; a la conservación y fomento de los bosques y de las aguas; a la caza y la pesca; a la educación nacional en todas sus ramas; a la protección de la propiedad industrial (marcas de fábrica, patentes de invención, etc.); a las comunicaciones postales; a las telecomunicaciones; a la propiedad intelectual; a los servicios administrativos de orden moral y de carácter benéfico y social, etc.

Toda esta voluminosa materia, de sumo interés en los Estados modernos, merece, a no dudarlo, minuciosos análisis, que yo desearía siquiera esbozarles en esta **Lección inaugural**; mas no siendo tal propósito realizable, mi labor se reducirá a enfocar uno de los tantos problemas que ofrece la disciplina jurídica encomendada a mis modestas aptitudes. Siempre he pensado que la tarea profesoral no debe circunscribirse solamente al estudio de las instituciones tal como se nos presentan en la actualidad, sin emitir opinión sobre la bondad de aquéllas o sobre los defectos de que adolezcan, sino que juzgo pertinente hacerles la justa crítica que se merecen, de acuerdo con las imperfecciones reveladas en la práctica. Así el Profesor se comportará como hombre de buena fé, y al mostrar a los estudiantes las deficiencias que haya podido apreciar, les indicará los mejores rumbos a seguir, y si tomamos en cuenta que los alumnos de hoy serán los profesores del mañana, los legisladores o los magistrados del porvenir, que dirigirán —si les toca en suerte— las más altas funciones del Gobierno Nacional, comprenderán ustedes lo beneficiosa que será la enseñanza impartida siguiendo esta orientación. El mañana es de ustedes y de las generaciones que se vayan sucediendo. Y las instituciones son susceptibles de alcanzar el mayor grado posible de perfectibilidad, especialmente en una Nación joven —como Venezuela— cuyo progreso, en todos los órde-

nes, debemos anhelar, a fuer de ciudadanos preocupados por la suerte de la Patria futura.

En virtud de lo dicho al principio del párrafo anterior, singularizaré el tema de esta Lección a la segunda parte de la materia, o sea a la **Organización administrativa venezolana**, y dentro de élla, a **determinadas consideraciones sobre la organización del Distrito Federal y sobre la Capital de la República**, pues a mi juicio ya **Caracas debe ser elevada al rango de gran ciudad**, para lo cual las **Urbanizaciones del Este, inclusive Los Chorros, deben incorporarse al Departamento Libertador, como lo imponen razones de orden social, jurídico y geográfico.**

Haciendo un poco de historia, recordarán ustedes que cuando fué creado el Distrito Federal en el año de 1864, a seguidas del triunfo de la Revolución Federalista, su territorio comprendía los Cantones de Caracas, La Guaira y Maiquetía de la antigua Provincia de Caracas, que había sido elevada a la categoría de Estado de la Unión Venezolana. El Mariscal Falcón, al dictar a 9 de marzo de aquel año el Decreto organizando provisionalmente el expresado Distrito, estableció que los referidos tres Cantones formarían Departamentos bajo la denominación de "El Libertador", "Vargas" y "Aguado", respectivamente. Luego fué eliminado el Departamento Aguado, anexándose su territorio al Departamento Vargas (2). Para esa época el Distrito Federal, con sus 1.930 kilómetros cuadrados, los mismos que mide en la actualidad, resultaba suficiente para albergar en la zona central del valle del río Guaire, a Caracas, Capital de la Federación, ciudad pequeña, que no llegaba a los 60.000 habitantes. Mas esta reducida urbe al correr de los tiempos se ha desarrollado notablemente, extendiéndose no sólo a las márgenes del citado río, sino hasta las colinas circundantes, por manera que el Censo de 1.936 dió para la Capital de la República 203.342 habitantes, y el recuento preli-

(2).—Por Decreto fechado a 15 de julio de 1.877, los Departamentos del Distrito Federal se denominaron Bolívar y Miranda. Trascurrido un corto lapso, nuevamente llamóseles Libertador y Vargas.

minar del Censo de 1.941 arrojó 266.706 almas, sin contar con tres Parroquias foráneas que no están incluidas en ese número —El Recreo, con 26.438 habitantes, El Valle, con 14.526 y La Vega, con 7.699—, y que, como veremos más adelante, deben ser agregadas a la población urbana de Caracas, en cuyo caso la masa de población sobrepasaría los 300.000 habitantes. Los datos suministrados por los dos Censos, del 36 y del 41, nos hacen ver que en el lapso de cinco años la población de las Parroquias urbanas de la Capital aumentó en 63.364 habitantes, y como el ritmo de las construcciones de viviendas no ha disminuido a causa del crecimiento vegetativo y migratorio, es de suponer que en el período de cinco años que corre, el aumento de la población superará notablemente la cifra anterior (3).

La ciudad de Caracas se va extendiendo vertiginosamente hacia el Este, dentro de la curiosa observación de Mr. Ford, quien sustenta que es hacia el Oriente que crecen las ciudades modernas, y por esto varios de sus más importantes barrios residenciales están ubicados en el vecino Estado Miranda, desde el **Country Club** hasta Los Chorros. La ciudad, podemos decir, estaba ahogada, y para expandirse se desbordó hacia el Municipio mirandino de Chacao, en el Distrito Sucre, y hacia Los Chorros, del Municipio Petare del mismo Distrito; rompió los diques que la contenían e imposibilitaban su desenvolvimiento futuro, por lo que los límites del Departamento Libertador, por el Este, fueron de hecho superados.

Un conocido técnico en cuestiones urbanísticas hace poco expresó a un diario caraqueño, que "Caracas se apres- ta a caminar a pasos agigantados hacia su condición de gran metrópoli. No olvidemos —añade— que en los últimos quin- ce años, se han fundado aquí cerca de treinta urbanizacio-

---

(3).—Los datos correspondientes a la población de Caracas, se- gún los Censos de 1936 y de 1941, son tomados del Cuadro que fi- gura en el folleto sobre "División Política—Territorial de la Repú- blica", Edición Oficial, ordenada por Resolución del Ministerio de Fomento, a 10 de noviembre de 1942. Caracas, Lit. y Tip. Vargas.

nes" (4). Y en página editorial dijo recientemente un moderno vocero del pensamiento venezolano que, a la verdad, "Caracas no es sólo lo que **oficialmente** se llama Caracas. **Caracas llega hasta Los Chorros.**" Observando al final que la ciudad "ha doblado en menos de dos lustros su extensión y su población" (5).

La misma **geografía** impone que todo el valle del río Guaire pertenezca al Distrito Federal, pues como afirma Codazzi, se puede decir que dicho valle principia en Antímano para concluir en Petare, en la cuesta pelada de Las Auyamas. Y el mismo autor hace notar que el fértil valle de Chacao está formado por la prolongación del de Caracas (6). Un similar criterio de **unidad geográfica** inspiró al historiador Oviedo y Baños, cuando escribió que la ciudad de Caracas está situada "En un hermoso valle tan fértil como alegre, y tan ameno como deleitable, que de Poniente a Oriente se dilata por cuatro leguas de longitud, y poco más de media de latitud, en diez grados y medio de altura septentrional, al pie de unas altas sierras que con distancia de cinco leguas la dividen del mar en el recinto que forman cuatro ríos, que porque no le faltase circunstancia para acreditarla paraíso, la cercan por todas partes, sin padecer sustos de que la aneguen" (7).

El mismo perito en urbanismo a quien nos hemos referido arriba, opina que el valle de Caracas es uno de los más pintorescos del mundo, y hace notar lo oportuna que ha sido la gestión hecha por el Gobierno Nacional tendiente a la adquisición de casi 2.000.000 de metros cuadrados de la Hacienda Ibarra —donde se edificará la **Ciudad Universita-**

(4).—Véase la entrevista con Don Luis Roche, publicada en "El Universal", de Caracas, No. 12.296, correspondiente al 5 de setiembre de 1943.

(5).—"El Tiempo", de Caracas, No. 628, correspondiente al 1º de setiembre de 1943.

(6).—Agustín Codazzi.—"Resumen de la Geografía de Venezuela", Tomo III, p. 19.

(7).—José Oviedo y Baños.—"Historia de la Conquista y Población de la Provincia de Venezuela". Edición "Homenaje de la Colonia Americana a Venezuela".—1941, p. 420.

ria— (operación que ultimaré el novísimo Instituto Autónomo, creado por Decreto Ejecutivo del 2 de los corrientes), medida que juzga el expresado perito ser prueba de clarividencia y ejecución por parte del Poder Administrador. Esto hace pensar, que si el centro de la Caracas del porvenir habrá de desplazarse, como lo estamos ya viendo, de la Plaza Bolívar hacia Los Caobos y La Florida, quiere decir que los extremos orientales de la Capital han de llegar más allá de Los Chorros; concepto este que, sin temor a equívocos, se basa, verosímelmente, en la **unidad geográfica** del valle de Caracas.

Incuestionablemente, el conjunto de circunstancias que dejamos anotados impone una rectificación al actual estado de cosas y su consiguiente solución legal. No es posible que populosos barrios residenciales de familias cuyos componentes trabajan en Caracas, estén sometidos a la jurisdicción de autoridades distintas a las del Distrito Federal, lo que apareja el sometimiento de esos moradores al imperio de las Leyes estatales mirandinas, tanto en sus personas como en sus bienes. Debe aspirarse a que todas las personas que tienen sus negocios e intereses en Caracas se rijan por **un solo estatuto**, lo que no ocurre con la situación actual, pues en ciertos casos estarán bajo la acción de leyes como de autoridades distintas, todo lo cual puede ser fuente de complicaciones y generar inseguridades, no sólo para los gobernantes sino también para los gobernados.

Un caso especial ocurre con algunos representantes diplomáticos cuyas Legaciones tienen su sede en las Urbanizaciones del **Country Club**, Los Palos Grandes, Mis Encantos, etc.; esto es, se hallan fuera del perímetro del Distrito Federal, no obstante ser una práctica diplomática que ellas se ubiquen dentro de la jurisdicción del territorio de la Capital de la Nación, ante cuyo Gobierno están acreditados. Sin embargo, en el caso de Caracas, se justifica el que no se observe esa regla por todas las representaciones diplomáticas en nuestro País, pues como es sabido no abundan

las residencias confortables en Caracas, en tanto que sí las hay en las referidas Urbanizaciones, donde a diario se construyen famosas quintas rodeadas de un ambiente pintoresco, agradable e higiénico, y por consiguiente preferido por todas las personas acostumbradas a llevar la vida refinada de las grandes ciudades. A más de ésto, se considera que si las Urbanizaciones de referencia estuviesen incorporadas al Distrito Federal, la protección que recibirían los diplomáticos del Gobierno Nacional sería más directa y por ende más eficiente.

Pero no sólo se presentan las aludidas complicaciones en la vida civil y diplomática, sino también en la religiosa, cuando se trata de la administración de sacramentos (bautizos, matrimonios, etc.), pues, como es sabido, estos deben realizarse por los Párrocos en las respectivas jurisdicciones eclesiásticas, quienes están obligados a hacer la inscripción correspondiente en los libros parroquiales, según lo prescrito en el Código de Derecho Canónico. La alteración de este régimen de la Iglesia, que es el ordinario, da motivo a la solicitud de permisos especiales o dispensas. Todo esto causa molestias a los interesados, y, presumiblemente, desagrados para los sacerdotes que ejercen la cura de almas en las parroquias eclesiásticas de la jurisdicción mirandina, pues poco valdría la merma que puedan sufrir sus derechos de estola y pie de altar, ante la preferencia bien conocida de algunos en celebrar aquellos actos religiosos en los suntuosos templos de Caracas.

Por otra parte, es indispensable saber con exactitud cuál es la población de la Capital de la República, y cuál el rango que le corresponde entre las Metrópolis latinoamericanas. Para ello se requiere **integrar** la ciudad, de manera que todos sus barrios residenciales puedan figurar en el Censo de la población. Si se mantiene la actual división político-territorial no será fácil la tarea de investigar, con precisión, la población caraqueña, pues varios miles de individuos de los que trabajan en las oficinas, talleres, fábricas

cas, etc., de la gran urbe avileña, van luego a comer y dormir a sus residencias, ubicadas en las Urbanizaciones del Municipio Chacao. Así las cosas, la población de 266.706 almas que para Caracas arrojó el último Censo de 1.941, repetimos, no es la que en realidad le corresponde, sino que está reducida en muchos miles, pues no comprende la de las Parroquias El Recreo, El Valle y La Vega, con 48.663 habitantes, ni mucho menos el Municipio Chacao y sus Urbanizaciones, más los poblados de Los Dos Caminos y Los Chorros, que suman en total 10.843 moradores.

Todos estos inconvenientes podrían ser obviados aplicando principios de la Constitución Nacional, la cual prevé en su artículo 8º la posibilidad de que los límites territoriales del Distrito Federal con los Estados vecinos puedan ser modificados mediante **Convenios** que, con los Gobiernos de éstos, celebre el Poder Ejecutivo Federal y aprueben el Congreso y las Legislaturas de los respectivos Estados. En el caso contemplado, el Convenio tendría que hacerse con el Gobierno del Estado Miranda, cediendo éste al Distrito Federal el Municipio Chacao donde existen varias de las Urbanizaciones del Este de Caracas, y para incluir la de Los Chorros, junto con Los Dos Caminos, cedería también la franja del Municipio Petare comprendida entre la quebrada Sebucán y el río Tócome.

Además, las Parroquias **foráneas** "El Recreo", "El Valle" y "La Vega", deben incorporarse a la ciudad de Caracas con el carácter de **urbanas**, pues ya están prácticamente unidas a la Capital. El **modus operandi** implicaría: 1º, la reforma parcial del artículo 6º de la Constitución Nacional, que califica de **foráneas** las tres expresadas Parroquias; 2º, la reforma parcial de la Ley Orgánica del Distrito Federal, a fin de incluir entre las Parroquias **urbanas** de Caracas las tres arriba expresadas y el Municipio Chacao (8); y 3º,

(8). —La reforma se concretaría al artículo 2º de la expresada Ley Orgánica, de fecha 14 de octubre de 1936. Puede consultarse a la p. 830 de la "Compilación Legislativa Venezolana", Tomo I, Editorial "Andrés Bello", Caracas.



agregar al Departamento Libertador la aludida parte del Municipio Petare, que podría constituir otra Parroquia urbana de Caracas. Mas si se juzga de mayor conveniencia incorporar esta porción como Parroquia foránea, se incluiría entre las enunciadas en el artículo 6º de la Carta Fundamental (9). Todas estas modificaciones acarrearían, como lógica consecuencia, la reforma parcial de algunas Leyes del Estado Miranda. En el Convenio a celebrarse con el Gobierno mirandino se buscaría la manera de compensar a éste equitativamente, como es natural, la pérdida territorial que sufriría.

El proyecto de ensanchar la extensión territorial del Distrito Federal no resultaría cosa nueva; antes bien, la idea de anexar el Municipio Chacao al territorio del Distrito Metropolitano reviviría lo hecho en tiempos lejanos, pues, según Decreto del General Guzmán Blanco, de 17 de junio de 1.872, el Departamento Libertador comprendía entre otras, la Parroquia Chacao. Más adelante, o sea, en 1.877, el General Francisco Linares Alcántara, a la sazón Presidente de la República, decretó una nueva reorganización del Distrito Federal, mediante la cual quedó todavía adscrito al mismo Distrito Capital, la Parroquia Chacao. Recordemos, además, que a principios de este siglo tuvo el Distrito Federal una superficie aproximadamente cuádruple de la actual, pues de acuerdo con lo estatuido en la Constitución Nacional de 1904, sancionada bajo la Administración del General Cipriano Castro, aquel Distrito estaba compuesto de 4 Departamentos: Libertador, Vargas, Guaicaipuro y Sucre, y la Isla de Margarita. Los Departamentos Guaicaipuro y Sucre, cuyas capitales eran las ciudades de Los Teques y Petare, respectivamente, corresponden a los actuales

---

(9).—Si bien el artículo 6º de la Constitución Nacional enumera las Parroquias foráneas del Departamento Libertador, y a seguidas las Parroquias integrantes del Departamento Vargas, juzgo, no obstante, que ambas enunciaciones son más propias de figurar en la Ley Orgánica del Distrito Federal. Debe tomarse esto en cuenta para futuras reformas de la Legislación patria.

Distritos del mismo nombre del Estado Miranda (10). Este último dato pone de manifiesto que el ensanche de Caracas hacia el Este vendría a ser, no sólo una **aspiración mínima**, sino también una necesidad de **orden jurídico y social** para sus moradores.

Para la ejecución del proyecto de reforma político-territorial a que se contrae esta Lección, tendiente, como se ve, a hacer de Caracas, Cuna del Libertador, una urbe de gran rango, habrá de escogerse el momento oportuno. Mas ese momento llegará: se trata de una reforma que está en el ambiente, que se deja sentir, como hija de las ideas nuevas de progreso, características del actual momento venezolano, ya que élla envuelve los anhelos de un pueblo joven, en marcha hacia la realización de su destino. La cristalización de tal proyecto será, a no dudarlo, notablemente reforzada con la supervivencia del **plan de urbanismo**, auspiciado por la Municipalidad caraqueña, y cuyos trabajos inició recientemente el Instituto Oficial denominado Banco Obrero, con la reurbanización de la zona de "El Silencio". Dicho plan contempla la apertura de grandes avenidas que remozarán la parte antigua de la ciudad, una de las cuales empalmará con la parte moderna de la misma, en Los Caobos, aumentando las comodidades y belleza capitalinas, y haciendo, por tanto, más atractiva la ciudad avileña para el turismo, cuyo desarrollo alcanzará, incuestionablemente, gran magnitud, una vez terminada la actual conflagración mundial.

Jóvenes estudiantes:

Con la exposición que acabo de hacerles, dejo inaugurada la Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales en el presente año-lectivo.

Caracas: Octubre de 1.943.

---

(10). —Dr. Ambrosio Perera.—"Historia Orgánica de Venezuela", p. 235, Edición 1.943. Consúltese el Art. 5º de la Constitución Nacional de 27 de abril de 1.904, a la p. 157 de la "Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela", Tomo XXVII, Vol. 2º.—Edición hecha en la "Imprenta Nacional", Caracas.