Nº 1

Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional

Contenido:

Presentación..... 4

Doctrina:

Breve análisis sobre el carácter orgánico de las leyes 5

Informes:

El deber de consulta al ejecutivo nacional, según sentencia del 21/04/2016 de la Sala Constitucional 19

La vigencia temporal de la enmienda constitucional, según sentencia del 21/04/2016 de la Sala Constitucional 25

La infracción de la libertad de reunión y de expresión como mecanismo de persecución política en Venezuela. Especial referencia al caso de Leopoldo López y otros 33

FEBR-JULIO
2016

La descentralización en Venezuela. Puertos, Aeropuertos y Carreteras 76

Legislación

Ley de Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela..... 106

Propuesta para el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia..... 112

Anteproyecto de Ley Orgánica de Reuniones y Manifestaciones Públicas 132

Anteproyecto de Reforma de la Ley del Estatuto de la Función Pública 195

Proyecto de Ley de Transmisiones Simultáneas, Publicidad Oficial y Medios Públicos..... 216

Informe sobre medidas de intervención policial..... 234

Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública..... 266

Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica

Febrero-Julio 2016

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela
Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo
Dirección de Investigación y Asesoría Jurídica
División de Estudios y Representación

Con la colaboración del
Instituto de Estudios Constitucionales

La descentralización en Venezuela. Puertos, Aeropuertos y Carreteras

Memorando DIAJ- Nº 151 de 25 de julio de 2016

1. Descentralización de Puertos, Aeropuertos y Carreteras vs. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público

El proceso de descentralización venezolano, iniciado en 1989, estuvo sustentado en el desarrollo de los preceptos constitucionales sobre descentralización política y administrativa previstos en la Constitución Nacional de 1961, a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD) sancionada en 1989, la cual ha sido modificada en diversas oportunidades a través del tiempo en función de los múltiples requerimientos sociales, económicos y políticos de cada época.

Venezuela, se define como un Estado federal descentralizado, como bien queda establecido en el artículo 4 de la actual Constitución Nacional, la descentralización como proceso social, económico y político ha sido elevada a la categoría de política nacional, según lo establecido en el artículo 158 de la misma carta magna. Sin embargo, este proceso es de reciente data en Venezuela, pues apenas se inicia en 1989, cuando finalmente se tomó la decisión de sentar las bases de un proceso de descentralización política y administrativa, dando así cumplimiento al

mandato constitucional expresado en el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1961, vigente para la época.

Tal proceso se inició con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la cual se abocó al estudio de la situación bajo cuatro grandes aristas: reforma electoral, reforma de los partidos políticos, reforma de la estructura organizativa del Estado (descentralización política) y reforma del régimen municipal.

Dentro de la reforma estructural del Estado, por primera vez se permitió la elección directa de gobernadores y alcaldes en el país, lo cual constituyó el avance más significativo en materia de descentralización política, no obstante para llevar a la práctica tal proceso de descentralización en el campo económico, se hizo necesario el que se dictara una instrumento legal para tales fines. Tal instrumento fue la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD), dictada en 1989 y entrada en vigencia a partir de 1990. Es así como esta ley constituye el basamento jurídico del desarrollo del proceso de descentralización administrativa en Venezuela, pues fueron plasmadas allí las diversas competencias que el poder central transfirió a los estados en aquella oportunidad con el ánimo de iniciar y fortalecer un verdadero proceso de descentralización y desconcentración administrativa, con lo cual se garantizaba un mayor nivel de participación ciudadana a la población en la toma de decisiones

políticas para la solución de los innumerables problemas que afrontaba en sus respectivas jurisdicciones.

2. Del centralismo hacia una propuesta de descentralización

La descentralización como organización política, comenzó a tomar importancia como condición y exigencia para la supervivencia del sistema y como respuesta a las exigencias de la sociedad civil por una mayor participación y representatividad. En virtud de ello, desde mediados de la década de los años ochenta, la descentralización se afianzó en la opinión pública venezolana como la verdadera respuesta a las exigencias de perfeccionamiento de la democracia, junto con la despartidización política.

Con la modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, el eje fundamental de sus propuestas fue la descentralización, la cual estuvo acompañada de la necesaria modernización y reforma del gobierno central. De esta manera se dispuso proceder a la elección directa de los gobernadores de estado, así como a la elaboración de los instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias a los estados y municipios, con fundamento en el artículo 137 de la Constitución Nacional de (1961).

En las proposiciones de la (COPRE) se puso énfasis en la creación de una nueva autonomía, de los estados, que hasta ese momento funcionaban como apéndices del gobierno central, con una pérdida

creciente de importancia política y administrativa en sustitución de la parcialmente fallida regionalización administrativa intentada por algunos gobiernos anteriores, pero sin la debida continuidad, seguimiento y control financiero.

La posposición del inicio de la conformación de un sistema político administrativo descentralizado en aquel entonces, se fundamentó según Hernández (1999)[100], en las amenazas a la democracia incipiente en el momento de la promulgación de la Constitución de (1961), así como a la ausencia de capacidad en los estados y municipios para asumir las competencias que podían serles transferidas o devueltas, según el caso. Tal proceso debía cumplirse paulatinamente, en el momento en que el nivel cultural y cívico de la población lo permitiera a juicio de la clase política dominante del momento, por lo cual, las competencias debían seguir siendo manejadas por el poder nacional hasta tanto no se dieran las condiciones ideales para su transferencia.

Después de un amplio debate nacional, donde la sociedad civil venezolana manifestó de diversas maneras sus aspiraciones, se sancionó el 13 de abril de 1989, la Ley sobre Elección y Remoción de

[100] Hernández, A. (1999). La descentralización. Diálogo para el desarrollo. Publicación Provincia Nº 22, julio-diciembre 2009 39 La reciente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización...pp. 11 -40 auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Gobernadores de Estado, con lo cual se abrían las puertas de la descentralización política en Venezuela. Pero, no bastaba la elección directa de gobernadores para enfrentar el centralismo, era necesario replantearse el sistema de distribución vertical del poder público, lo cual se inicia con la aprobación y sanción de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) el 28 de diciembre de (1989), la cual entró en vigencia a partir del 1º de Enero.

Paralelamente a la aprobación de estas dos importantes leyes, se sancionó una importante reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal el 15 de junio de 1989, a fin de establecer un sistema municipal de separación orgánica de poderes, distinguiéndose el órgano deliberante y de control del organismo ejecutivo, representado por el alcalde, el cual también sería electo en forma directa.

Con estas importantes reformas legislativas, se inicia en Venezuela el proceso de descentralización de la federación, después de más de un siglo de centralización continua. (Hernández, 1999).

3. Concepción política de una organización de gobierno centralizada y descentralizada

En este sentido sostiene Lares (2001)[101], que desde el punto de vista político se entiende a un Estado unitario o centralizado, como aquel en el cual el ejercicio de la función legislativa, el mantenimiento del orden público y la administración de justicia, están atribuidos al poder nacional. ***En tanto que un Estado federal, es decir, un Estado políticamente descentralizado, es aquel en el cual el cumplimiento de las funciones antes expresadas, está repartido entre el Estado central y los Estados particulares o provincias. En este sentido, se afirma que todo Estado federal, es un Estado descentralizado.***

Es decir, la forma federal de un Estado, se da cuando en el mismo confluyen una serie de entidades territoriales periféricas que poseen su propia autonomía e incluso una soberanía que parcialmente delegan en la unión o poder central. Al contrario, en un Estado centralizado se acumulan en el poder central el conjunto de funciones políticas y administrativas que han de ejercerse sobre todo el territorio nacional; en este caso, el poder central asume la realización de todas las funciones mediante una administración jerarquizada y unificada. ***En el sistema***

[101] Lares M, E. (2001). Manual de Derecho Administrativo. XII Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas: Editorial Exlibros.

descentralizado no existe la unidad administrativa, pues se atribuye a cada una de las entidades locales, la misión de atender sus propias necesidades.

3.1. Descentralización y desconcentración en el campo administrativo

La anterior consideración teórica de Lares (2001) se concatena con lo que Brewer-Carías (2005:101)[102], denomina *descentralización territorial* como "la transferencia de competencias decisorias de una persona jurídica estatal político-territorial a otra u otras personas jurídicas distintas del ente público territorial transferente. Se trata de una distribución de competencias, pero no dentro de una misma organización jerárquica, sino a través de personas jurídicas distintas del ente transferidor".

Por otra parte, existe una diferencia fundamental entre la concepción teórica de la descentralización y el concepto de desconcentración administrativa, en la cual "también opera una distribución de competencias, pero entre órganos de un mismo ente; en cambio, la descentralización es una transferencia de competencias entre sujetos de diferente personalidad jurídica, por ejemplo entre la República y un

[102] Brewer–Carías, A. (2005). Derecho Administrativo. Tomo II. Editado por La Universidad Externado de Colombia y La Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Congreso Nacional de Venezuela (1961). Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial No. 1.585. Diseme Editores C.A. Caracas, Venezuela.

estado o un Instituto autónomo. No se realiza, por tanto, entre componentes de una misma organización, sino entre diversos sujetos de derecho. Por ello, se puede afirmar que en la desconcentración administrativa se establece una relación entre órganos administrativos diversos de una misa organización, en tanto que, en la descentralización se establece una relación entre diversos sujetos de derecho, es decir, entre personas jurídicas distintas".

Los sujetos de derecho a los cuales el poder central les transfiere competencias, pueden ser personas de derecho público y personas de derecho privado creado por el Estado para tales fines. Dentro de los sujetos de derecho público descentralizados, estos pueden ser a su vez territoriales y no territoriales, lo que, según Brewer-Carías (2005)[103], da origen a dos formas de descentralización claramente delimitadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública: descentralización territorial y descentralización funcional. Sin embargo, todo proceso de descentralización lleva implícito un cierto margen de autonomía, aspecto fundamental que resulta importante de ser analizado con cierto grado de rigurosidad. Siguiendo a Brewer-Carías (2005), la autonomía constituye una de las consecuencias fundamentales de la descentralización

[103] Brewer–Carías, A. (2005). Derecho Administrativo. Tomo II. Editado por La Universidad Externado de Colombia y La Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Congreso Nacional de Venezuela (1961). Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial No. 1.585. Diseme Editores C.A. Caracas, Venezuela.

administrativa, la cual puede definirse como *"la facultad que tienen los entes descentralizados de crear su propio ordenamiento jurídico, es decir, la capacidad de dictar sus propias normas de aquí que la autonomía es equivalente a autonormación"*.

La autonomía, por su esencia misma, está en relación inversa con el principio de control estatal; ya que a mayor autonomía reconocida al ente descentralizado, menor control estatal le corresponderá y viceversa, a menor autonomía, mayor control estatal. Es por ello, que se afirma que sólo en la Administración descentralizada territorialmente (estados y municipios), es donde se da la figura de la autonomía administrativa, ya que bajo un esquema federal de gobierno, no existe control ejercido sobre los entes territoriales mayores; en tanto que en el caso de la descentralización funcional, si se establece un mayor grado de control sobre los entes descentralizados, por ejemplo, sobre los Institutos Públicos.

4. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (2009): Análisis Jurídico – Económico descentralización política o económica:

Para el análisis de esta ley se procede en primer lugar a revisar las bases constitucionales que la sustentan y posteriormente la consideración de las bases legales que complementan su ejecución práctica.

4.1. Bases constitucionales

Si bien, la Ley Orgánica de Descentralización, constituyó el instrumento legal de base a través del cual se sustentó el proceso descentralizador iniciado en 1989, fundamentado en el artículo 137 de la Constitución de 1961, ésta ha experimentado varias reformas a fin de adaptarla a los requerimientos especiales que en el plano económico y político han surgido a lo largo de los años, siendo la más reciente la del 17 de Marzo de 2009 en el texto del Capítulo II referente a las competencias concurrentes entre los niveles del Poder Público.

Antes de comenzar el análisis jurídico de la mencionada ley, debe destacarse que la actual Constitución Nacional acogió y amplió los principios descentralizadores previstos en la anterior Constitución de (1961). En este sentido, establece en su artículo 4*: "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad".* Igualmente, prevé en su artículo 6: *"El gobierno y la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables".*

De esta manera se deja claramente establecido a nivel constitucional, el carácter descentralizado inherente al Estado y el gobierno venezolano.

Por otra parte, la descentralización como forma organizativa de gobierno, fue elevada en esta Constitución al rango de política de Estado, al establecer en su artículo 158: ***"La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores, condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia, como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales".*** Tales cometidos están claramente delineados en el artículo 3, que establece: ***"El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo, y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución".***

Pues bien, al analizar la Ley Orgánica de Descentralización, se observa que su objetivo fundamental está orientado a "desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales, que realice el Ejecutivo Nacional en ellas, y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los estados". Artículo 1, del Capítulo I. Disposiciones Generales. La esencia fundamental de la ley, como es la promoción de la descentralización administrativa, encuadra

perfectamente en el contexto de los artículos constitucionales 4, 6 y 158 señalados anteriormente.

En relación a la transferencia de competencias, la actual Constitución claramente deja establecido el principio descentralizador y el deber de los órganos del Estado de coadyuvar a su puesta en práctica en los artículos 157 y 165. Por otro lado, en el artículo 178 se establecen las competencias directamente atribuidas a los municipios referentes a la vida local, al estatuir: "Es de la competencia del municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la Política referente a la materia inquilinaría con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad…". Así mismo, en los artículos 164 y 167 se establecen las competencias exclusivas de los estados, así como la distribución de fuentes de ingresos del nivel estadal de gobierno. En el campo tributario también se prevé la distribución de competencias a los niveles subcentrales de gobierno. Específicamente, en el numeral 5 del artículo 167 se estipula lo referente a las competencias tributarias de los estados, al establecer como una fuente de ingresos de éstos: "Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales, que se les asigne por ley

nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales".

En relación a esta misma materia, prevé hacia los municipios en el artículo 168,3: "La autonomía municipal comprende: la creación, recaudación e inversión de sus ingresos". A fin de facilitar y ampliar el proceso de transferencia de competencias, señala: ***"La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos".***

Y finalmente, en relación a la descentralización funcional, la constitución prevé en su artículo 142 que: *"Los institutos autónomos, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca".*

4.2. Bases legales

Las bases legales del proceso de descentralización será tratada a través del análisis de la propia Ley Orgánica de Descentralización, en concordancia con los preceptos establecidos sobre la materia en el Decreto Nº 1.424, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014 y el Decreto

con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Gaceta Oficial Nº 6.154 Ext. de 30 de diciembre 2015.

En relación a la descentralización administrativa territorial y funcional, así como a la desconcentración administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública establece los siguientes principios:

Principio de descentralización territorial (art. 30): "La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos en los distritos metropolitanos y los municipios". Puede observarse que este principio está en perfecta concordancia con lo dispuesto en los artículos 165 y 184 de la Constitución, referentes a las facilidades legales que deben garantizarse para el traspaso de competencias del poder central a los gobiernos subcentrales, entre éstos, y a otras instancias territoriales de menor jerarquía, como son los grupos sociales organizados.

Principio de descentralización funcional y territorial: "Los titulares de la potestad organizativa podrán crear entes descentralizados funcionalmente, cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstas en la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la presente Ley Orgánica y demás normativas aplicables." En concordancia con este principio, el Decreto con rango, valor y fuerza de la Ley Orgánica del Sector Financiero, establece en su artículo 5 "están sujetos a las regulaciones de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley los entes que conforman el sector público.

Principio de desconcentración funcional y territorial (Art. 31): "La Administración Pública, con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado, podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores. ***La desconcentración de atribuciones sólo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen".*** De manera comparativa esta Ley establece en su artículo 32, la consecuencia de la descentralización y la desconcentración funcional y territorial, en los siguientes términos: "La descentralización funcional o territorial, transfiere la titularidad de la competencia y, en consecuencia, transfiere cualquier responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o la gestión del servicio público correspondiente, en la persona jurídica y en los funcionarios del ente descentralizado.

La desconcentración funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución. La persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano

desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a los funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente".

Es evidente que de acuerdo al objetivo fundamental de la Ley Orgánica de Descentralización, se está haciendo clara referencia a la descentralización administrativa territorial, la cual en el artículo 3 estatuye las competencias exclusivas de los estados, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Estas competencias son las siguientes:

1. La organización de los poderes públicos, de sus municipios y demás entidades locales y su división político – territorial.

2. La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que les correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

3. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales.

4. La organización de la policía urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.

5. Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 9 de esta ley.

6. Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a la competencia nacional o municipal.

Claramente se observa en este artículo de la Ley Orgánica de Descentralización que las competencias cedidas en forma exclusiva a los estados fueron totalmente incluidas por la nueva Constitución en su

artículo 164, junto a otras tantas que allí se especifican, en una expresa correspondencia con el marco constitucional en esta materia. El Capítulo II de esta Ley está referido a las *competencias concurrentes y a la coordinación entre los niveles del Poder Público*. Fue en este capítulo precisamente, donde recientemente se realizó una importante modificación por parte de la Asamblea Nacional, comenzando por una modificación nominal al título del mismo por razones de técnica legislativa: antes se denominaba **"De las competencias concurrentes entre los niveles del poder público",** ahora se denomina*:* ***"De las competencias concurrentes y de la coordinación entre los niveles del poder público".*** Estas competencias están previstas en el artículo 4:

"En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los estados, los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional:

1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia.

2. La protección de la familia, y en especial del menor o de la menor.

3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.

5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el poder nacional.

6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.

7. El deporte, la educación física y la recreación.

8. Los servicios de empleo.

9. La formación de recursos humanos y, en especial, los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional, y de bienestar de los trabajadores y las trabajadoras.

10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.

11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.

12. La ordenación del territorio del estado, de conformidad con la ley nacional.

13. La ejecución de las obras públicas de interés estadal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidas por el poder nacional y municipal, así como la apertura y conservación de las vías de comunicación estadales.

14. La vivienda popular, urbana y rural.

15. La protección a los consumidores y consumidoras, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.

16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el poder nacional.

17. La investigación científica.

18. La defensa civil.

Este artículo está en perfecta concordancia con el artículo constitucional 158 alusivo a la descentralización como política nacional, en el cual se establece la necesidad de profundizar la democracia a través del proceso descentralizador que permita acercar el poder a la población, crean condiciones para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos del Estado, así como con el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública referido al principio de la descentralización territorial y con el artículo 31 referente a la desconcentración administrativa, ya que en este caso, en las competencias transferidas existe control por parte del nivel central sobre la actuación de los estados en cada una de las materias cedidas de manera concurrente, lo cual se aprecia fácilmente cuando se utiliza la expresión: *de conformidad con las leyes nacionales,* tipificando una situación de desconcentración administrativa.

El artículo 7 de la Ley Orgánica de Descentralización hace referencia al procedimiento seguido en la transferencia de competencias por parte del Ejecutivo Nacional. "Cuando la iniciativa de la transferencia de un servicio específico a los estados, surja del Ejecutivo Nacional, éste se dirigirá a la Asamblea Nacional haciendo la propuesta de transferir el servicio. La Asamblea Nacional acordará o negará la transferencia y modalidades de la misma e informará de su decisión, en caso de acuerdo, al o los Consejos Legislativos de los estados. Los Consejos Legislativos de los estados, previa aprobación del Gobernador o Gobernadora, ratificarán o no el acuerdo de la Asamblea Nacional en un lapso de treinta (30) días. En caso afirmativo, el Gobernador o la Gobernadora, le pondrá el ejecútese y se procederá a la celebración del o los convenios respectivos".

Por otra parte, en materia de reversión de competencias, el artículo 8 de la Ley en referencia fue objeto de modificación por parte de la Asamblea Nacional como puede observarse en el texto de la versión anterior (2003) y la nueva (2009):

Versión anterior: "Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los artículos 5 y 6 de la presente ley, podrán ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador o Gobernadora, solicitará la reversión ante la Asamblea Nacional.

2. La Asamblea Nacional autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6, º 6 y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador o Gobernadora, según sea el caso.

3. Cuando sea el Gobernador o Gobernadora quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa del Consejo Legislativo respectivo".

5. La reciente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización:

Versión actual: "A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de de interés público general, previsto en el ordenamiento jurídico y el instrumento que dio origen a la transferencia. A los efectos de la reversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10 de esta ley".

Se aprecia claramente en el texto del nuevo artículo que se ha sustentado y justificado la figura de la "***reversión de competencias"*** previamente cedidas por el poder central a los estados, la cual se encuentra expresada sólo a título enunciativo en la Ley de Descentralización anterior. No obstante, las competencias mencionadas en materia de conservación, administración y aprovechamiento de bienes y servicios públicos,

además de haber sido transferidas por ley, fueron establecidas a nivel constitucional hacia los estados. La *reversión* en cuestión se refiere específicamente a la competencia exclusiva de carácter constitucional establecida en el artículo 164, 10 referente a: *"La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional"*. Es de resaltar que esta competencia estaba prevista en el artículo 11 del Capítulo III de la anterior LOD y había sido acogida textualmente por la Constitución Nacional de (1999), dentro de las competencias exclusivas de los estados en su artículo 164, así como una fuente de ingresos prevista en las disposiciones generales del artículo 167,1: "Son ingresos de los estados: 1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes". El artículo 9 de la nueva LOD sustituye totalmente el anterior artículo en los siguientes términos:

Versión actual: **"**El Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto a los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad"

Versión anterior: "El Ejecutivo Nacional deberá impulsar la descentralización y la desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la celebración de los convenios para la **transferencia** de la prestación de servicios específicos, la contratación y ejecución de las obras corresponderá a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada estado, bajo la coordinación del Gobernador o Gobernadora". Nuevamente, se observa en este artículo un sustento más específico para proceder a la reversión de la competencia en referencia, destacándose la necesidad de intervenir tales actividades a instancia del Presidente o Presidenta de la República, cuando los requerimientos de calidad en los servicios ofertados por los estados, así lo exijan.

Si bien el espíritu general de la actual Constitución Nacional es el estimulo y fortalecimiento de la descentralización administrativa como política de Estado, a fin de acercar el poder a la población y profundizar de esta manera la democracia como sistema de gobierno, *en ninguno de sus artículos está prevista la reversión de competencias previamente cedidas a los estados, pues no es ese su objetivo, no obstante la Ley Orgánica de Descentralización anterior en si misma si preveía esta figura, así como el procedimiento específico para ello, aún cuando no establecía las circunstancias y motivos especiales que pudieran dar origen a tal procedimiento.*

En el caso de la reciente modificación a la mencionada Ley, el Poder Nacional sólo está sustentando y haciendo uso de un precepto ya establecido con anterioridad en la misma por razones y motivos especiales que la Asamblea Nacional considera pertinentes. Si bien la modificación en referencia es completamente legal, pues no violenta ninguna disposición jurídica en esta materia, en el campo económico y bajo la teoría del Federalismo Fiscal si representa una limitación al proceso de descentralización administrativa como tal, ya que los estados, como entes descentralizados han sido privados de la titularidad de una importante competencia con carácter exclusivo de la que venían haciendo uso, ahora sustituida solo por la atribución de la misma, la cual deben ejercer en forma coordinada con el poder central, a través de un proceso de desconcentración administrativa.

Constituye igualmente una limitante al proceso de desarrollo local venezolano estipulado como una de las competencias de los estados en el artículo (4,1) de la Ley Orgánica de Descentralización, en el sentido de que coarta a los estados la libertad financiera y operativa que venían ejerciendo para la creación de nuevas soluciones a los problemas más directos y apremiantes de sus jurisdicciones. Ahora han quedado sometidos al control y supervisión estatal en esta materia. La autonomía financiera y operativa constituye un elemento esencial del desarrollo económico en un sistema de gobierno descentralizado o multi-nivel según la teoría del Federalismo Fiscal, no implicando ello una exagerada autonomía política, ni mucho menos ausencia de coordinación y

armonización de los esfuerzos locales con el nivel central gobierno. Al contrario, se requiere de una estructura jerarquizada en este sentido, a fin de lograr la unicidad de los esfuerzos conducentes al logro de mayores niveles de desarrollo.

6. Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15 de abril de 2008 Nº 565, Interpretación del Artículo 164. 10 de la Constitución de 1999

1. En la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15 de abril de 2008 Nº 565 se realiza la interpretación del artículo 164. 10 de la Constitución de 1999, el cual es del siguiente tenor:

"(...) Artículo 164.- Es de la competencia exclusiva de los Estados:

(...)

10.- La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (...)".

Señala la sentencia que la interpretación del artículo 164.10 debe ir concatenada con el estudio del artículo 156.26 constitucional el cual señala lo siguiente:

"(…) Artículo 156.- Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(…)

26.- El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura (…)".

Así, señala acertadamente la Sala que las competencias del artículo 164.10 y 156.26 son competencias concurrentes entre el Poder Nacional y los estados. Ambos niveles son competentes en diversos grados sobre tales actividades. En este sentido corresponde al Poder Nacional "elaborar el régimen general en la materia de navegación, transporte de carácter nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura". Esta regulación tiene una influencia directa sobre la competencia de los estados para "la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales; así como de puertos y aeropuertos de uso comercial".

La regulación que dicte el Poder Nacional en el caso de las materias del artículo 164.10 establece además de los principios y pautas generales en cuanto al "funcionamiento y la prestación de los referidos servicios, sino además, puede incidir sobre la planificación de las actividades, en la organización interna del ente ejecutor, en la creación de órganos mixtos y en otros aspectos similares" en virtud de la coordinación exigida por el artículo 164.10 entre los estados y el Poder Nacional.

2. Esta necesaria coordinación entre el Poder Nacional y los estados trae como consecuencia una atribución de competencias múltiples a saber:

a.- Por parte del legislador nacional la de establecer mediante leyes de base reguladoras -según los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad- de las competencias concurrentes, de la República con los Estados y los Municipios, sino también de las de estos últimos entre sí. Tal como se desprende del contenido del artículo 165, que se ubica en el Capítulo III (Del Poder Público Estadal) del Título IV (Del Poder Público) de la Constitución: *"(...) Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad (...). Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estadal (...)".*

b.- De los Estados de ejercer conforme a la legislación base y en coordinación con el Ejecutivo Nacional la conservación, administración

y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, previa transferencia de competencias conforme al procedimiento de descentralización territorial.

c.- Sólo los Estados como entes político territoriales pueden ser objeto de una descentralización territorial sobre dichas materias.

d.- La obligación del Ejecutivo Nacional de procurar la satisfacción eficaz de las prestaciones de servicios públicos vinculados con la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, con el fin de asegurar a los usuarios y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales de todas las partes involucradas, por ser los medios esos servicios y bienes, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad y que pueden incidir tanto en la calidad de vida de aquélla, como en derechos concretos -vgr. Comercio, seguridad nacional, control de actividades ilícitas, entre otras-.

e.- Las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales (no Estadales), son bienes y servicios que en caso de haber sido transferidos a los Estados (descentralización funcional) pueden ser cogestionados por éstos a través de convenios, pero también revertidos, ya que la titularidad originaria de

los mismos le corresponde a la República, conforme al ordenamiento jurídico vigente..."

7. Conclusiones

1. No obstante, la más reciente modificación realizada el 15 de abril de 2008, Nº 565, implicó una severa limitación al proceso de descentralización y al desarrollo local venezolano, en el sentido que el poder central revirtió competencias exclusivas, previamente cedidas con carácter constitucional en (1999) a los estados, especialmente en lo atinente al régimen de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, lo cual fortalece la desconcentración administrativa de funciones.

2. Desde el punto de vista económico y atendiendo a los principios económicos fundamentales, hay que resaltar que la mencionada modificación representa una limitante al proceso de descentralización administrativa en el sentido que se ha coartado a los estados una importante competencia de ingresos que venían manejando con cierta autonomía funcional y operativa, en sustitución de solo la atribución, con lo cual deben someterse ahora al control y supervisión del Estado bajo una forma práctica de desconcentración administrativa. Así mismo, se limita el desarrollo local venezolano, estipulado como competencia de los estados y municipios, ya que es precisamente ese grado de autonomía financiera, operativa y funcional de los entes descentralizados frente al

poder central, lo que garantiza un marco de armonía, coordinación y estructura jerarquizada respecto al nivel central de gobierno, incentivando de esta manera la asignación eficiente de los recursos públicos, sustentado precisamente en un robusto y transparente proceso de descentralización.

3. En el caso de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del año 1989 con reforma del año 2003, de acuerdo con criterios expuesto en la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 15 de abril de 2008 Nº 565, se hace necesario realizar una revisión general de la Ley pues a pesar de la reforma del año 2003, el esquema de competencias se aleja o contradice en gran medida a lo dispuesto en la constitución de 1999. Inclusive se mantiene una nomenclatura diferente a lo establecido en la Constitución de 1999.

4. Con respecto a la Ley de Puertos los principios desarrollados en la sentencia objeto de análisis obliga a revisar la Ley en cuanto a las facultades de planificación de actividades y de intervención del Poder Nacional en los caso de inobservancia de los estados de sus competencias en esta materia. Regulando las formas de actuación del Ejecutivo Nacional cuando se verifique la existencia de situaciones gravosas que puedan comprometer el patrimonio de la República. La misma situación se plantea con respecto a la Ley de Aeronáutica Civil.

5. En cuanto a la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 15 de abril de 2008 Nº 565, la misma establece la concurrencia de competencias entre el Poder Nacional y los estados en materia de autopistas y carreteras nacionales; así como de puertos y aeropuertos en los términos del los artículos 164.10 y 156.20 y en consecuencia se regulan mediante leyes de base y leyes de desarrollo.

La legislación de base debe establecer no sólo las competencias a un determinado ente u órgano público para planificar, supervisar o fiscalizar sino también debe dotarlo de eventuales facultades de intervención sobre otros entes, en el caso de que la prestación del servicio sea deficiente o inexistente, incluso en el caso de existir transferencia de competencias.

6. Se hace necesaria la reforma de la Ley de Aviación Civil y la Ley General de Puerto a los fines de desarrollar los supuestos de intervención del ente nacional, así como el procedimiento a seguir en los casos de deficiente prestación del servicio, o posibles daños a la República.

Finalmente, es necesario revisar por completo la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias, pues la misma no se adapta al esquema de la Constitución de 1999.