

# Consideraciones sobre el Régimen de Distribución de Competencias del Poder Público en la Constitución de 1999

ALLAN R. BREWER-CARÍAS\*

## I. LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS

CONFORME A LA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL venezolana, la Constitución de 1999 (G.O. N° 5.453 Extraordinario de 24-3-2000) conservó la organización del Estado con forma federal, mediante un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos, y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos, y algunas competencias residuales e implícitas.

### *1. La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal*

En las Constituciones Venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que «El Poder Público se divide en Nacional y Municipal» (art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula, expresándose que «El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados» (art. 29), lo que se repitió en todas las Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: «El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio» (art. 51).

\* Universidad Central de Venezuela, Profesor Emérito. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Individuo de Número.

La norma se repitió en las Constituciones posteriores hasta que en la Constitución de 1947 se invirtió la enumeración así: «El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...» (art. 86), lo que se repitió en la Constitución de 1953 (art. 40) y ahora se recoge en la Constitución de 1999 en cuyo artículo 136 se dispone:

«Art. 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional...»

La Constitución de 1961 no utilizó la fórmula tradicional y se limitó a señalar que «Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias...» (art. 118), aludiendo, sin duda, a las ramas Nacional, Estadal y Municipal, pero sin enumerarlas.

En el texto constitucional, en todo caso, se pueden encontrar disposiciones que se refieren, en general, al Poder Público o al «Estado» y que, por tanto, rigen respecto de los órganos de los tres niveles territoriales; y disposiciones específicamente destinadas a cada uno de los niveles, sea a la República, a los Estados o a los Municipios.

## 2. La «Federación Descentralizada»

De acuerdo con lo anterior, el Estado venezolano, durante toda su existencia desde 1811, ha tenido una forma Federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados y, antes de 1864, de las entonces denominadas Provincias. En esa fecha, el triunfo de la Revolución Federal precisamente condujo a la adopción definitiva de la forma federal del Estado, que sustituyó a la fórmula mixta de 1830, que a la vez había sustituido a la «Confederación» de 1811; adoptándose la denominación de la República como «Estados Unidos de Venezuela», la que se conservó hasta 1953.

Pero la Federación venezolana, a partir de 1901, cuando se produjo el colapso del sistema de Estado Federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a ser una Federación centralizada, habiéndose centralizado el Estado en todos los órdenes. El centralismo estatal continuó a pesar del cambio político de 1946 y 1958, desarrollándose a partir de esa fecha la forma democrática de la Federación centralizada que hemos tenido en las últimas décadas.

La gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la Federación Centralizada por una Federación Descentralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que

debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 que precisa que «La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución»; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 que decía que «La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución».

En uno u otro caso, «los términos consagrados por la Constitución» son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado y, por tanto, de la Federación; y la comparación entre unos y otros «términos» revela muy poca diferencia.

En la Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitucional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional.

Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación, como por ejemplo, era el cambio necesario en la distribución de los recursos tributarios hacia los Estados; y más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado y establecerse una Asamblea Nacional Unicameral (art. 186), y al permitirse la limitación por Ley nacional de la autonomía de los Estados (art. 162) y de los Municipios (art. 168) lo que es negar, de entrada, la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos-territoriales.

En consecuencia, la denominación de «Federación Descentralizada» para identificar la forma del Estado es, sin duda, un avance nominal, pero en los términos establecidos en la Constitución, lo que no significa realmente avance alguno, sino consolidación y mantenimiento parcial de reformas que se venían realizando desde 1989, con algunos retrocesos.

### *3. Los principios del Estado Federal*

Toda Federación, sea Centralizada o Descentralizada, está montada sobre un principio de la distribución territorial del Poder Público que conforme al artículo 136 de la Constitución, es «entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional». La coherencia y unicidad del Estado y su organización política exige que dicha distribución del Poder se rijan, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución, «por los princi-

pios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad».

Es decir, la distribución territorial del Poder Público no puede, en forma ni caso alguno, atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.

Por otra parte, la distribución del Poder Público entre la República, los Estados y los Municipios, exige la cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado (art. 136); por ello, los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado. Además está el principio de la solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas que no puedan ser cumplidos, no excluye la asunción de los mismos por las otras entidades políticas.

Además de los anteriores principios, el artículo 165 de la Constitución, que se refiere a las competencias concurrentes entre los tres niveles territoriales del Poder Público (República, Estados y Municipios), exige que las mismas sean desarrolladas mediante leyes de bases dictadas por la Asamblea Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, legislación que debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En cuanto al principio de interdependencia, éste implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que es el Consejo Federal de Gobierno (art. 185).

Por último se destaca el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Si «el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional», «colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa» según lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución; el principio de asignación de competencia debería estar en el primer nivel, el municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores, sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse a nivel local.

#### 4. LAS COMPETENCIAS (ATRIBUCIONES Y MATERIAS) DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO

La distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, en los términos definidos en el artículo 136 de la Constitución, conduce a una distribución de competencias entre los distintos órganos del Poder Público. Por ello, en la Constitución se precisan las competencias que corresponden a los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal.

Esta distribución de competencias entre los tres niveles del Poder Público, en todo caso, en el sistema de distribución vertical del Poder Público, permite distinguir entre las competencias en el sentido de «atribuciones» asignadas a los órganos de los tres niveles territoriales; y competencias en el sentido de «materias» sobre las cuales se ejercen las atribuciones en los tres niveles territoriales (arts. 156, 164, 178 y 179).

En efecto, en cuanto a la competencia de los órganos del Poder Público se observa lo siguiente: el artículo 156 de la Constitución («Es de la competencia del Poder Público Nacional...») enumera un conjunto de «materias» que corresponden al Poder Nacional, indicándose las competencias del mismo, sin precisar si son competencias exclusivas o no. En esa enumeración, en realidad, hay materias que son tanto de la competencia exclusiva del Poder Nacional como de competencia concurrente con otros niveles territoriales. En este artículo 156 de la Constitución, por supuesto, no se regulan las competencias en el sentido de «atribuciones», pues éstas se asignan a cada uno de los órganos del Poder Público Nacional en forma aparte, esa vez, si, en forma de exclusiva: a la Asamblea Nacional, por ejemplo, «legislar en las materias de la competencia nacional» (art. 178,1); al Presidente de la República, por ejemplo, Administrar la Hacienda Pública Nacional (art. 236,11); y al Tribunal Supremo de Justicia, por ejemplo, ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes (art. 336,1).

En cuanto a los Municipios, la distinción normativa entre competencias en el sentido de «atribuciones» y competencias como «materias» sobre las cuales se ejercen las atribuciones, también está establecida en la Constitución: en el artículo 178 se regula «la competencia del Municipio» en un conjunto de «materias» que no son de ejercicio exclusivo; y en los artículos 174 y siguientes se precisan las «atribuciones» de los órganos del Poder Público Municipal, los cuales, por supuesto, son de carácter exclusivo: al Concejo Municipal se asigna la competencia para ejercer la «función legislativa del Municipio» (art. 175) y al Alcalde, la competencia para ejercer «el gobierno y la administración del Municipio» (art. 174).

En relación a los Estados, la distinción de regulación normativa antes indicada que existe en relación al Poder Nacional y al Poder Municipal, no es tan precisa. El artículo 164 de la Constitución, cuando enumera la «competencia exclusiva de los Estados», mezcla «atribuciones» con «materias» sobre las cuales se ejercen dichas atribuciones. Por ejemplo, al indicar que «es de la competencia exclusiva de los Estados»: «dictar su propia Constitución» (ord. 1), «la organización de sus Municipios» (ord. 2) y «administrar sus bienes» (ord. 3), está precisando, en realidad, atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público en cada Estado; pero cuando enumera dentro de las mismas «competencias exclusivas» «la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres» (ord. 9), está indicando una «materia» de la competencia estatal, de carácter exclusivo, que deben ejercer los órganos de cada Estado, conforme a sus respectivas atribuciones.

Para ello, la Constitución, en otras normas, precisa el detalle de esas atribuciones: al Consejo Legislativo le asigna la atribución de «legislar sobre las materias de la competencia estatal» (art. 162,1) y al Gobernador del Estado la de ejercer «el gobierno y administración de cada Estado» (art. 160).

Ahora bien, quedando precisado que las «atribuciones» de los diversos órganos del Poder Público, tanto del Poder Público Nacional, como del Poder Público Estatal, como del Poder Público Municipal son siempre «competencias» de carácter exclusivo (dentro de las limitaciones constitucionales); en cambio, no todas las competencias en el sentido de «materias» sobre las cuales se ejercen las atribuciones, son atribuidas en forma exclusiva a los órganos del Poder Público. En algunos casos, sí, son materias de la competencia exclusiva de los distintos niveles territoriales; en otros casos, son materias de competencias concurrentes; en otros se trata de materias de competencia residual.

Analizaremos, separadamente, las competencias de los niveles territoriales del Poder Público (Poder Nacional, Poder Estatal, Poder Municipal), en el sentido de «materias» sobre las cuales sus órganos ejercen sus atribuciones, distinguiendo las materias de competencia exclusiva y concurrente.

## II. LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA

Las materias de la competencia exclusiva, como su nombre lo indica, son las atribuidas a cada uno de los niveles territoriales del Poder Público para ser ejercidas en forma exclusiva y excluyente por sus órganos constitucionales, respecto de otros órganos del Poder Público. En la Constitución, estas materias de la competencia exclusiva se atribuyen básicamente al

Poder Nacional y al Poder Municipal. El Poder Estatal, en realidad, casi no tiene materias de la competencia exclusiva.

*1. Las materias de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional*

En la misma tradición del artículo 136 de la Constitución de 1961, el artículo 156 de la Constitución de 1999 enumera un conjunto de materias de la competencia del Poder Nacional.

En algunos casos, la enunciación de la «materia» de la competencia exclusiva, se hace con carácter global, abarcando toda la materia; en otros casos, la indicación de la materia se hace atribuyendo al Poder Nacional sólo un aspecto de la misma. Por ello, podemos distinguir materias de la competencia exclusiva global, de materias de la competencia exclusiva parcial del Poder Público Nacional.

A. Las materias de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional, en forma global

A. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. La política y la actuación internacional de la República (art. 152 y sigts.).

Adicionalmente se debe agregar la competencia para la aprobación y ratificación de los tratados internacionales (art. 154).

B. LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el Territorio Nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional (arts. 326 y sigts.)
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional (arts. 328 y sigts.)
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios (arts. 15 y 327).

C. EL RÉGIMEN DE LOS SÍMBOLOS PATRIOS

3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional (art. 8).

D. EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS

4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras (art. 38).
5. Los servicios de identificación.

E. EL RÉGIMEN DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL

10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales (arts. 17 y 18).

Adicionalmente, conforme al artículo 16, también corresponde al Poder Nacional la división político-territorial de la República, la creación y régimen de los Territorios Federales y el régimen municipal (art. 169).

F. EL RÉGIMEN DE LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES

31. La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

Además, corresponde al Poder Nacional, la legislación sobre la organización y funcionamiento de todos los órganos del Poder Público Nacional y de los demás órganos e instituciones nacionales del Estado (ord. 32).

G. EL RÉGIMEN DE LA ECONOMÍA

11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
17. El régimen de metrología legal y control de calidad
18. Los censos y estadísticas nacionales.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.

Además, corresponde al Poder Nacional la legislación antimonopolio (art. 113) y la que regule los ilícitos económicos (art. 114).

H. EL RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.

I. EL RÉGIMEN DEL CORREO Y LAS TELECOMUNICACIONES

28. El régimen de servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético



## J. LA LEGISLACIÓN GENERAL

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Al tratarse de legislación que se refiere al régimen civil de propiedad sobre bienes, también compete al Poder Nacional la legislación sobre el dominio público de las costas (art. 12), las aguas (art. 304) y las riquezas del subsuelo (art. 12).

B. Las materias de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional, en forma parcial

En otros casos, el artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia sobre determinadas materias, en forma exclusiva respecto de un aspecto parcial de dichas materias. Esto sucede en los siguientes casos:

## A. LA POLICÍA NACIONAL

El ordinal 6º del artículo 156 atribuye competencia exclusiva al Poder Nacional en materia de «policía nacional», lo que implica que no toda la materia relativa a la policía que regula la Constitución (art. 332) corresponde al Poder Nacional. Se trata de una materia de la competencia concurrente entre los diversos niveles territoriales. Sin embargo lo que es materia de competencia exclusiva del Poder Nacional es la *policía nacional*.

## B. EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS

El ordinal 9 del artículo 156 de la Constitución, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de «El régimen de la administración de riesgos y emergencias», como parte de la función de seguridad ciudadana que regula la Constitución (art. 52 y 332).

Lo que se atribuye al Poder Nacional como competencia exclusiva en esta materia, es el «régimen» y la creación de «un cuerpo de bomberos y administración de emergencias de carácter civil» y «una organización de protección civil y administración de desastres» (art. 332); existiendo otros aspectos que son de la competencia concurrente con los Estados y Municipios.

#### C. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO NACIONAL Y LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESTADAL Y MUNICIPAL

El artículo 156, ordinal 12 de la Constitución define el ámbito de la competencia exclusiva del Poder Nacional en relación con la potestad tributaria, definiendo cuáles son los tributos nacionales, así:

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco...

La materia tributaria, en general, por supuesto no es competencia exclusiva del Poder Nacional, ya que la Constitución asigna competencia tributaria a los Estados (art. 164 y 167) y a los Municipios (art. 139), e inclusive garantiza que la potestad tributaria de éstos es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que la Constitución y las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades (art. 180).

La materia tributaria de la competencia exclusiva del Poder Nacional, es sólo la antes indicada (art. 156,12), correspondiendo además, al Poder Nacional, en forma exclusiva, asignar a los Estados mediante ley nacional, impuestos, tasas y contribuciones especiales con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (art. 167,5).

Además, también corresponde al Poder Nacional, en forma exclusiva:

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Además, en materia tributaria, el Poder Nacional también tiene competencia exclusiva (art. 156) para:

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

Los Municipios, en efecto, conforme al art. 179, tienen entre sus ingresos:

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución de mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

#### D. RÉGIMEN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS MINAS

El artículo 156, ord. 16 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de «El régimen y administración de las minas e hidrocarburos».

La materia minera, sin embargo, también está atribuida a los Estados, en relación con el «régimen y administración de minerales no metálicos...; las salinas... de conformidad con la ley». (art. 164,5).

#### E. EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS BALDÍAS

El Poder Nacional tiene competencia en materia de «régimen de las tierras baldías» (art. 156,16).

La Constitución por otra parte atribuye a los Estados «la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley (art. 164,5).

#### F. LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

El artículo 156,16 asigna al Poder Nacional competencia en materia de «la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país».

Por su parte, el artículo 164,5 atribuye a los Estados competencias sobre «los ostrales... de conformidad con la ley».

#### G. LA ORDENACIÓN NACIONAL DEL AMBIENTE Y DE LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

El artículo 156 de la Constitución atribuye como competencia exclusiva del Poder Nacional «las políticas *nacionales* y la legislación en materia ... (de) ambiente, aguas... y ordenación del territorio» (ord. 23); y «la legislación sobre ordenación urbanística» (ord. 19).

Las políticas estatales y municipales en esas materias, por tanto, corresponde a los Estados y Municipios.

#### H. LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

##### *a'. La ordenación normativa de las obras de infraestructura*

Corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional, regular el sistema normativo de las obras de infraestructura, para lo cual el artículo 156 le asigna competencia para:

19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo...

Además, corresponde al Poder Nacional la competencia para establecer «el régimen ... de los puertos, aeropuertos y su infraestructura» (art. 156,26).

*b'. Las obras públicas nacionales*

En materia de obras públicas, la Constitución asigna competencia exclusiva al Poder Nacional, en materia de «obras públicas de interés nacional» (art. 156,20), por lo que la competencia en materia de obras públicas estatales y municipales corresponde, respectivamente, a los Estados y Municipios.

*c'. La vialidad nacional*

Conforme al artículo 156, ord. 27, corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional: «27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales».

Lo que se reserva al Poder Nacional no es la vialidad, sino el sistema (se entiende, nacional) de vialidad nacional. Por ello los Estados y Municipios, tienen competencia en materia de vialidad estatal y municipal.

*d'. Régimen nacional de la vivienda*

Corresponde al Poder Público Nacional competencia en materia de «las políticas nacionales y la legislación en materia de vivienda» (art. 156,23), lo que no excluye las competencias estatales y municipales en materia de política de vivienda.

I. EL TRANSPORTE NACIONAL

El artículo 156,26 de la Constitución, atribuye competencia exclusiva al Poder Nacional, en materia de: «26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter *nacional*...»

El ordinal 27, además, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de «ferrocarriles nacionales».

En consecuencia, también puede haber transporte estatal y municipal, cuyo régimen compete a Estados y Municipios. Sin embargo, sólo compete al Poder Nacional «las políticas nacionales y la legislación en materia naviera» (art. 156,23), lo que no excluye que pueda haber políticas estatales y municipales en esa materia.

## J. LA POLÍTICA RELATIVA A LOS SERVICIOS PÚBLICOS NACIONALES DE EDUCACIÓN Y SALUD

El ordinal 23 del artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de «las políticas nacionales y la legislación en materia... de sanidad»; y el ordinal 24, competencia en cuanto a: «24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud».

Ello implica que también los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de educación y salud.

## K. LA POLÍTICA NACIONAL Y LA ORDENACIÓN NORMATIVA DEL TURISMO

El ordinal 23 del mismo artículo 156 atribuye al Poder Nacional competencia en materia de «las políticas nacionales y la legislación en materia de ... turismo»; lo que no excluye las competencias de los Estados y Municipios en las políticas estatales y municipales de turismo.

## L. LAS POLÍTICAS NACIONALES PARA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Corresponde a la competencia del Poder Nacional, conforme al artículo 156, ord. 25 de la Constitución, «25. Las políticas *nacionales* para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal».

El ordinal 23 del mismo artículo, además, atribuye al Poder Nacional «las políticas nacionales y la legislación en materia de ... seguridad alimentaria».

En consecuencia, sólo se reserva al Poder Nacional las políticas nacionales en esta materia, lo que permite el desarrollo por los Estados y Municipios, de políticas estatales y municipales en la misma materia.

## M. EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

El ordinal 29 del artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de: «29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y en especial, electricidad, agua potable y gas».

La exclusividad de la competencia nacional en esta materia sólo se refiere al «régimen general» de los servicios, pero no al régimen particular y la prestación que puede corresponder a los Estados (art. 164,8) y Municipios (178,6).

*2. Las materias de la competencia exclusiva, parcial, del Poder Público Estatal*

Si se analiza detenidamente el artículo 164 de la Constitución, en contraste con el contenido de los artículos 156 (materias de la competencia

del Poder Nacional), puede constatarse que en esa norma, cuando enumera la competencia «exclusiva» de los Estados, mezcla «atribuciones» con «materias» sobre las cuales se ejercen las mismas.

En efecto, antes de analizar las «materias» de la competencia exclusiva de los Estados, debe precisarse que los ordinales 1, 2 y 3 del artículo 164 en realidad lo que definen son «atribuciones» generales exclusivas de los órganos de los Poderes Públicos Estadales. A ellos, en efecto corresponde, según las atribuciones que la Constitución confiere a los Consejos Legislativos y al Gobernador,

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos.
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignan como participación en los tributos nacionales

Ahora bien, en relación con las materias de la competencia exclusiva de los Estados, en general, las enumeradas en el artículo 164 de la Constitución pueden considerarse materias de la competencia exclusiva parcial, pues en otros aspectos de las mismas materias se asignan competencias a otros órganos del Poder Público.

#### A. Los tributos estadales

El artículo 164,4 asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de: «La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estadales».

Esta competencia «exclusiva», sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé «recursos tributarios propios» algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales «para promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales» (art. 167,5).

En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

#### B. Los minerales no metálicos y las salinas

El artículo 164,5 de la Constitución asigna competencia a los Estados en cuanto al «régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas ..., de conformidad con la ley».

Esta materia de la competencia exclusiva se había transferido a los Estados por el art. 11,2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (G. O. N° 4.153 Extra de 28-12-98).

Ahora bien, en cuanto a su ejercicio, en todo caso, queda sujeta al régimen general que el Poder Nacional puede establecer sobre «las minas e hidrocarburos... y otras riquezas naturales del país» (art. 156,16).

#### C. La administración de las tierras baldías

El artículo 164,5 de la Constitución asigna a los Estados competencia para «la administración de las tierras baldías en su jurisdicción».

Esta competencia, sin embargo, debe ejercerse conforme al régimen de las tierras baldías que establezca el Poder Nacional (art. 156,16). En todo caso, conforme a la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Constitución, «hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente».

#### D. Los ostrales

Los Estados tienen competencia en relación con «los ostrales.. de conformidad con la ley» (art. 164,5).

Por supuesto, correspondiendo al Poder Nacional la competencia general respecto de la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país» (art. 156,16), los Estados están sujetos a esa regulación general al ejercer su competencia en relación con los ostrales.

#### E. La policía estatal y el ámbito de la policía municipal

Los Estados tienen como materia de la competencia exclusiva: «La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable» (art. 164,6).

Esta competencia exclusiva, sin embargo, como lo dispone la norma, debe ejercerse por los Estados «conforme a la legislación nacional aplicable»,

lo que implica una sujeción al régimen general de la policía que establezca el Poder Nacional.

F. El ramo del papel sellado, timbres y estampillas

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 transfirió a los Estados «la competencia exclusiva» en materia de: «La organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado» (art. 11,1).

Respetando esta descentralización de competencias, el artículo 164,7 de la Constitución de 1999, igualmente asigna como competencia exclusiva a los Estados: «La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas».

Siendo una competencia exclusiva, su ejercicio sólo corresponde a los Estados: sólo éstos pueden establecer papel sellado, timbres y estampillas. Sin embargo, debe destacarse que la Sala Constitucional, en la sentencia del 13-12-00 dictada con motivo de la interpretación de la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas, sobre este ramo fiscal ha señalado que la venta de especies fiscales es sólo «una forma de pago de los tributos» que puede ser explotado por cualquier ente público territorial para pechar los servicios que presta. La Sala agregó:

Las especies fiscales como instrumentos de pago pueden ser creadas por cualquier municipalidad.... Pero estas especies sólo pueden ser usadas para cancelar los impuestos, tasas o contribuciones que el Municipio puede aprobar al no colidir con otros impuestos nacionales o estatales. (Sentencia N° 1563, de 13-12-00, págs. 55 de 61 y 56 de 61, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>).

G. LAS OBRAS PÚBLICAS ESTADALES

Al atribuirse al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de obras públicas nacionales (art. 156,20), corresponde a los Estados la competencia exclusiva en materia de obras públicas estatales.

H. LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESTADALES

El artículo 164,8 de la Constitución atribuye a los Estados competencia exclusiva en materia de: «La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales».

En ninguna norma constitucional se atribuye a los Estados competencias en servicios públicos específicos, por lo que esta materia, en realidad, se configura como una materia de la competencia concurrente con otros niveles del Poder Público, como las referidas a los servicios de salud, educativos o de deportes, por ejemplo.



En todo caso, la competencia estatal en materia de servicios públicos se corrobora por lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución.

#### I. LA VIALIDAD ESTADAL

La Constitución atribuye a los Estados competencia exclusiva en materia de: «La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales» (art. 164,9).

Las vías terrestres estatales son «las que conforman la red vial dentro del territorio de cada Estado, con exclusión de las vías de comunicación nacionales que se encuentren en el mismo y de las vías urbanas municipales», tal como las define el artículo 6 del Reglamento Parcial N° 7 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en materia de vialidad terrestre (G.O. N° 35.327 de 28-10-93); siendo vías de comunicación nacionales, «las carreteras que atraviesan un Estado y salgan de sus límites» (art. 4,1).

La precisión del ámbito de la materia objeto de esta competencia exclusiva es esencial, ya que el artículo 156 asigna al Poder Nacional competencia en cuanto al «Sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales» (ord. 27); y el artículo 178,2 atribuye a los Municipios competencia en materia de «vialidad urbana».

#### J. LA ADMINISTRACIÓN DE LA VIALIDAD NACIONAL

Siguiendo la decisión adoptada por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (art. 11,3), el artículo 164,10 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de: «10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales... en coordinación con el Poder Nacional».

Esta competencia, por supuesto no sólo está sujeta al ejercicio de la competencia nacional en materia de «sistema de vialidad y ferrocarriles nacionales» (art. 156,27) sino a «la coordinación con el Poder Nacional» que éste debe regular.

#### K. ADMINISTRACIÓN DE PUERTOS Y AEROPUERTOS COMERCIALES

La Constitución, también siguiendo la descentralización de competencia efectuada a favor de los Estados por el artículo 11,5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de: «10. La conservación, administración y aprovechamiento de ... puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional».

En esta materia, sin embargo, la competencia estatal es de ejercicio parcial, pues el Poder Nacional tiene competencia en materia de «El régimen de... los puertos, aeropuertos y su infraestructura» (art. 156,26) y en todo caso, la competencia estatal debe ejercerse «en coordinación con el Poder Nacional» conforme al régimen establecido en la legislación nacional.

### *3. Las materias de la competencia municipal*

A. Las materias de la competencia exclusiva del Poder Municipal en cuanto concierne a la vida local

El artículo 178 de la Constitución contiene una larga enumeración de materias que se atribuyen a los Municipios. Sin embargo, puede decirse que las mismas no son, en absoluto, materias de la competencia exclusiva de los mismos. Lo que es exclusivo de los Municipios son los aspectos de esas materias que «conciernen a la vida local», pero las materias, en sí mismas, abarcan competencias atribuidas al Poder Nacional y al Poder Estatal. Por ello, es la Ley Orgánica de Régimen Municipal la llamada a precisar los aspectos de las materias que conciernen a la vida local y que serían de la competencia exclusiva de los Municipios.

En consecuencia, puede decirse que conforme al artículo 178 de la Constitución, es competencia exclusiva de los Municipios «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 particular, las siguientes:

1. La ordenación y promoción del desarrollo económico y social; la promoción de la participación y el mejoramiento, en general de las condiciones de vida de la comunidad, (Encabezamiento);
2. La dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios; en particular, los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos (Encabezamiento y ords. 4 y 6)
3. Ordenación territorial y urbanística (ord. 1);
4. Patrimonio histórico (ord. 1);
5. Vivienda de interés social y aplicación de la política referente a la materia inquilinaria «con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia» (Encabezamiento y ord. 1);

6. Turismo local (ord. 1).
7. Parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación (ord. 1);
8. Arquitectura civil, nomenclatura y ornato
9. Vialidad urbana (ord. 2);
10. Circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas por vías municipales (ord. 2);
11. Servicios de transporte público urbano de pasajeros (ord. 2);
12. Espectáculos públicos (ord. 3);
13. Publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales (ord.3);
14. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental (ord. 4);
15. Protección civil; prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable; y servicios de prevención y protección vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal; (ords. 4, 5, y 6).
16. Salubridad y atención primaria a la salud (ord. 5)
17. Servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad (ord. 5);
18. Educación preescolar (ord. 5);
19. Servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario (ord. 5);
20. Actividades e instalaciones culturales (ord. 5);
21. Actividades deportivas (ord. 5);
22. Cementerios y servicios funerarios (ord. 6);
23. Justicia de paz (ord. 7).

A este listado debe agregarse la competencia municipal en materia de «obras públicas municipales» dado que el artículo 156,20 atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de obras públicas *nacionales*.

Los Municipios, en consecuencia, tienen competencia exclusiva en relación a las anteriores materias, pero *sólo en cuanto concierne a la vida local*, ya que la gran mayoría de las mismas se configuran como materias de la

competencia concurrente. En realidad sólo pueden identificarse como materias de la competencia exclusiva global del Poder Municipal, las siguientes:

- espectáculos públicos (ord. 3)
- cementerios y servicios funerarios (ord. 6)

Sin embargo, a pesar de la exclusividad, la autonomía municipal en cuanto al ejercicio de las competencias municipales queda sujeta, en general, a las limitaciones que establezca la ley nacional (art. 168), lo que es una negación de la propia autonomía.

#### B. Las competencias tributarias municipales

El artículo 179, ord. 2 de la Constitución asigna a los Municipios, como parte de sus ingresos, las siguientes competencias en materia tributaria de ejercicio exclusivo por los mismos:

2. ... los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

Esta competencia, en todo caso, puede ser limitada por el Poder Nacional, en la legislación que la Asamblea Nacional dicte para: «... garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial» (art. 179,3),

Además, los Municipios también tienen como ingresos: «El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución de mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos» (art. 179,3).

Estas leyes de creación, son básicamente las nacionales, en ejecución de la competencia asignada al Poder Nacional en el artículo 156,14 de la Constitución.

### III LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES

La gran mayoría de las materias referidas a las competencias que, en los artículos 156, 164 y 178 se distribuyen entre los tres niveles territoriales

del Poder Público, en realidad, son materias de la competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o entre la República y los Estados.

Estas materias objeto de competencias concurrentes, son las que conforme al artículo 165 de la Constitución, deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que puede conducir a un condicionamiento excesivo por parte del Poder Nacional de los otros poderes territoriales; y además por leyes de desarrollo sancionadas por los Consejos Legislativos de los Estados. En todo caso, es obvio que estas leyes de base no pueden referirse a las materias de la competencia exclusiva, global o parcial, que se asignan a los Estados indicadas en el artículo 164, sino sólo a las materias de la competencia *concurrente*.

Sobre las leyes de bases, la Exposición de Motivos de la Constitución indica lo siguiente:

En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de derecho comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias.

En todo caso, la legislación sobre las materias de competencia concurrente debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad que ya se han comentado; y cuando se dicten leyes de bases por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional obligatoriamente debe someterlas a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también tienen la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (art. 204,8).

### *1. Antecedentes*

La noción de materia de la competencia concurrente entre las diversas entidades del Estado Federal (República, Estados y Municipios) se elaboró a finales de la década de los setenta con motivo de la elaboración de los Proyectos de Constitución de los Estados Aragua y Yaracuy; para identificar lo que podían ser, en consecuencia, materias de la competencia de los Estados pero que no les correspondían en forma exclusiva, sino que en las mismas concurrían los diversos niveles político-territoriales. En particular, las competencias concurrentes se identificaron por deducción en todos los casos en los cuales la Constitución Nacional atribuía determinadas competencias y responsabilidades al «Estado». Esta expre-

sión comprende toda la organización política del Estado Federal, y por tanto, a estos efectos competenciales, tan «Estado» es la República como los Estados y los Municipios; por ejemplo, cuando la Constitución señala que «El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad...» (art. 75). Esta es una obligación tanto de los órganos del Poder Nacional (la República) como de los órganos del Poder Estatal (Estados) y de los órganos del Poder Municipal (Municipios).

En esta orientación se dictaron, por tanto, las Constituciones de Yaracuy, en 1979 y Aragua, en 1980, y varias otras Constituciones estatales, y como culminación del proceso se sancionó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, en cuyo artículo 4 se enumeraron, conforme a la Constitución de 1961, las «competencias concurrentes» entre la República y los Estados a los efectos de promover la transferencia progresiva de la República hacia los Estados de «los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional»:

*Artículo 4:* En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, 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;
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 profesionales; y, de bienestar de los trabajadores;
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 estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales;
14. La vivienda popular, urbana y rural;
15. La protección a los consumidores, 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; y
18. La defensa civil.

Siguiendo la misma orientación de estos antecedentes constitucionales y legales, en nuestro criterio pueden distinguirse las siguientes materias como de las competencias concurrentes.

## *2. El régimen de la seguridad y protección ciudadana: policía y administración de riesgos*

El artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona «a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes». La norma asigna al «Estado» la obligación de proteger, y la expresión «Estado» comprende la totalidad de los entes que conforman su organización política como Estado Federal. En consecuencia, esta obligación corresponde, concurrentemente, a la República, a los Estados y a los Municipios, como lo confirma expresamente el artículo 332 de la Constitución, tanto por lo que se refiere a la policía como a la administración de riesgos y emergencias, al indicar que la función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una «competencia concurrente». Esto lo confirma, además, el artículo 184 de la Constitución al reconocer como competencia de los Estados y los Municipios la materia de «prevención y protección vecinal».

En cuanto a la policía, además, como se ha visto, el Poder Nacional tiene competencia exclusiva en materia de «policía nacional» (art. 156,6), correspondiendo al Ejecutivo Nacional organizar, de conformidad con la ley, un cuerpo uniformado de policía nacional (art. 332). El Poder

Estadal tiene competencia exclusiva para «la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley» (art. 164,6) y el Poder Municipal tiene competencia exclusiva, «en cuanto concierne a la vida local», en materia de «prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable» (art. 178,7). Además, se atribuye a los Municipios competencia exclusiva, también en cuanto concierne a la vida local, en materia de servicios de «protección civil» (art. 178,4) y de «servicios, prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal» (art. 178,5).

Esto implica, también, una concurrencia de competencias en materia de administración de riesgos y emergencias: el artículo 156, ordinal 9 atribuye al Poder Nacional el régimen de la administración de riesgos y emergencias, y el artículo 332 encarga al Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley, organizar un cuerpo de bomberos y administración de carácter civil y una organización de protección civil y administración de desastres, como parte de los órganos de seguridad ciudadana. La misma norma considera como una competencia concurrente de los Estados y Municipios la función de los órganos de seguridad ciudadana, por lo que aquéllos, conforme con el artículo 164,8 y 178,4, 5, y 7, de conformidad con la legislación nacional, pueden establecer los servicios respectivos.

### *3. Régimen del desarrollo económico*

La legislación básica en materia de economía, como se ha dicho, es una competencia exclusiva del Poder Nacional (art. 156,11,15,17,18 y 21). Sin embargo, el régimen de ordenación y promoción del desarrollo económico es competencia concurrente de los tres niveles territoriales de gobierno.

#### *A. Ordenación y promoción del desarrollo económico y social*

En efecto, los artículos 112, 299, 308, 309 y 310 de la Constitución atribuyen competencia al «Estado» para promover la iniciativa privada con facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país; promover el desarrollo armónico de la economía nacional; proteger la artesanía e industrias populares; velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional; y proteger y promover la pequeña y mediana industria.

De nuevo, la atribución al «Estado» de estas competencias exige precisar que dicha expresión comprende a los diversos niveles territoriales que



conforman la organización política del Estado: la República, los Estados y los Municipios. Por tanto, aquí también se trata de una materia de la competencia concurrente que se corrobora en otras normas constitucionales, que atribuyen a los órganos del Poder Público competencia exclusiva en aspectos específicos de esta materia.

En efecto, la Constitución asigna a la Asamblea Nacional la competencia exclusiva para aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social (art. 187,8) y atribuye al Presidente de la República competencia exclusiva para formular el Plan *Nacional* de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional (art. 236,18). Ello implica, por supuesto, que puede y debe haber planes estatales y municipales de desarrollo, para lo cual los Estados y Municipios tienen competencia. Por ello, en cada Estado debe existir un Consejo Estatal de Planificación y Coordinación (art. 166) y en cada Municipio, un Consejo Local de Planificación (art. 182). Los Municipios, además, tienen competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de ordenación y promoción del desarrollo económico y social (art. 178).

Por otra parte, como órgano intergubernamental, el Consejo Federal de Gobierno tiene la misión de planificar y coordinar las políticas y acciones de los tres niveles territoriales para el desarrollo del proceso de descentralización (art. 185).

#### B. Turismo

El artículo 310 de la Constitución regula al turismo como una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sostenido. En tal sentido, como consecuencia, atribuye al «Estado» la obligación tanto de dictar medidas que garanticen el desarrollo del turismo, como de velar por la creación y fortalecimiento del turismo nacional.

El «Estado», en esa norma, igualmente, es tanto el Estado Nacional (República) como los Estados federados y los Municipios, configurándose la materia como de la competencia concurrente entre los tres niveles territoriales.

Además, debe destacarse que, en particular, en materia turística el Poder Nacional tiene asignada competencia exclusiva para la política *nacional* y legislación en materia de turismo (art. 156,23), por lo que también existe una política estatal y municipal en la materia que corresponde a los Estados y Municipios. En especial, a estos últimos se asigna competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de «turismo local» (art. 178,1).

### C. Promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria

Los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución también atribuyen al «Estado» obligaciones de promover el desarrollo rural integral; promover las condiciones para fomentar la actividad agrícola y la agricultura sustentable, a fin de garantizar la seguridad alimentaria, y alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento; proteger las comunidades y asentamientos de pescadores artesanales; proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad, y velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola. Estas obligaciones del «Estado», de nuevo, corresponden en forma concurrente a todos los entes que conforman la organización política del mismo, es decir, a la República, a los Estados y a los Municipios.

Por otra parte, como se ha visto, en la materia el Poder Nacional tiene competencia exclusiva para dictar la «legislación agraria» (art. 156,32) y definir la política *nacional* en materia tanto de seguridad alimentaria (art. 156,23) como de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera (art. 25).

Por tanto, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para definir la política *estadal* y *municipal* en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

### D. Ciencia y tecnología

El artículo 110 de la Constitución también atribuye al «Estado» diversas obligaciones y misiones en materia de ciencia, tecnología, conocimiento, innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, con obligaciones de fomento y desarrollo de esas actividades.

De nuevo, el «Estado», en la Constitución comprende a la República, a los Estados y a los Municipios, entidades que, por tanto, tienen competencia concurrente en la materia.

### E. Información económico-social

El artículo 156, ordinal 18 de la Constitución, como se ha dicho, atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de «censos y estadísticas *nacionales*».

En consecuencia, los Estados y Municipios tendrían competencia concurrente en materia de censos y estadísticas *estadales* y *municipales*, respectivamente.

#### F. Publicidad comercial

En cuanto a la publicidad comercial, el artículo 178, ordinal 3º de la Constitución, como antes indicamos, atribuye a los Municipios competencia exclusiva en la materia «en cuanto concierne a los intereses y fines específicos *municipales*».

Por tanto, el Poder Nacional y el Poder Estatal tendrían competencia en la materia en cuanto concierne a los fines específicos *nacionales* o *estadales*, respectivamente.

#### 4. Régimen del desarrollo social

En el campo del desarrollo social, conforme a las previsiones constitucionales, puede decirse que todas las materias relativas al mismo, son de la competencia concurrente, de todos a los órganos del Estado, es decir, de la República, de los Estados y de los Municipios.

#### A. Asistencia y protección social

Conforme a los artículos 75 a 81 de la Constitución, el «Estado» tiene un conjunto de obligaciones tendientes a asegurar la protección de las familias y de quienes ejerzan la jefatura de la familia; a garantizar asistencia y protección integral a la maternidad; a proteger el matrimonio entre hombre y mujer; a asegurar protección integral a los niños y adolescentes y a promover su integración progresiva a la ciudadanía activa; a crear oportunidades para estimular el tránsito productivo de los jóvenes a la vida adulta, su capacitación y acceso al primer empleo; a garantizar a los ancianos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, así como atención integral; respecto de los discapacitados, a garantizar el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias y promover su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones.

Todas estas responsabilidades, sin duda, corresponden en forma concurrente tanto a la República como a los Estados y Municipios.

La «legislación nacional» en la materia corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional, pero por ejemplo, la Constitución atribuye en forma expresa a los Municipios, competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad, así como en materia de servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario (art. 178,5).

Estos servicios públicos de asistencia y protección, dado el carácter de materia de competencia concurrente, también serían, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución, servicios públicos estatales.

#### B. Salud y sanidad

Las obligaciones públicas en materia de salud, conforme a los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución, también se atribuyen al «Estado», es decir, tanto a la República como a los Estados y Municipios. En consecuencia, se trata de servicios que son de la competencia concurrente de los tres niveles territoriales.

En la materia, sin embargo, como se ha dicho, el artículo 156,23 atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de políticas y servicios *nacionales* de salud y de legislación sobre sanidad nacional y vegetal (art. 156,32). En particular, los artículos 84 y 85 precisan como competencia del Poder Nacional el establecimiento de un Sistema Público *Nacional* de Salud. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de salud.

El Poder Nacional, además, tiene competencia exclusiva para dictar la legislación sobre sanidad animal y vegetal (art. 156, 32) y los Municipios tienen competencia exclusiva expresa, en cuanto concierne a la vida local, en materia de salubridad y atención primaria en salud (art. 178,5).

En cuanto a los Estados, los servicios de salud como materia de la competencia concurrente, serían servicios públicos estatales (art. 164,8). Ello lo confirma además, el artículo 184, al establecer la descentralización de los «servicios de salud» de los Estados y Municipios a las organizaciones comunitarias.

#### C. Vivienda

El artículo 82 asigna al «Estado en todos sus ámbitos» la obligación de satisfacer progresivamente el derecho de toda persona a la vivienda; por lo que se trata de una materia que corresponde, en forma concurrente, a la República, a los Estados y a los Municipios.

Además, la Constitución atribuye competencia exclusiva al Poder Nacional la política *nacional* y la legislación en materia de vivienda (art. 156, 23), por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas estatales y municipales de vivienda, respectivamente. Ello también lo confirma el artículo 184 de la Constitución.

Además, los Municipios tienen competencia expresa exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de vivienda de interés social (art. 178,1) y de aplicación de la política inquilinaria conforme a la delegación prevista en la ley nacional (art. 178).

#### D. Educación

Los artículos 102 a 109 de la Constitución también asignan un conjunto de obligaciones al «Estado» en materia de educación, lo que conlleva a que la competencia en la materia sea concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

Por otra parte, como ya se ha indicado, el artículo 156,24 atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva para las políticas y los servicios *nacionales* de educación.

En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para las políticas y los servicios estatales y municipales de educación.

Los servicios de educación, por tanto, también serían servicios públicos estatales en los términos del artículo 164,8; y en cuanto a los Municipios, el artículo 178,5 les atribuye competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de educación preescolar.

La competencia estatal y municipal en «servicios de educación», también la confirma el artículo 184 de la Constitución.

#### E. Cultura y patrimonio histórico

Los artículos 98 a 191 de la Constitución establecen también un conjunto de obligaciones, asignadas al «Estado», en materia de cultura y patrimonio histórico, cultural y arquitectónico lo que las configura como una de las materias de competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, que se ejerce de acuerdo con la legislación nacional en materia de «patrimonio cultural y arqueológico» (art. 156,32).

Además, como se indicó, el artículo 156,32 de la Constitución le asigna al Poder Nacional competencia exclusiva para dictar la legislación en la materia. El artículo 178, ordinales 1 y 5 le atribuyen en forma expresa competencia exclusiva a los Municipios, en cuanto concierne a la vida local, en materia de actividades e instalaciones culturales y de patrimonio histórico.

Los servicios culturales constituirían servicios públicos estatales, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución.

El artículo 184 de la Constitución, además, confirma la competencia de los Estados y Municipios en materia de «servicios culturales».

#### F. Deporte

El artículo 111 de la Constitución atribuye al «Estado» la responsabilidad de asumir el deporte y la recreación como política de educación y salud, correspondiendo, por tanto, a la República, a los Estados y a los Municipios dicha responsabilidad.

El artículo 178,1, además, atribuye a los Municipios la competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de sitios de recreación; y el artículo 184 confirma la competencia de los Estados y Municipios en materia de «servicios de deporte».

#### G. La protección a las comunidades indígenas

Los artículos 119 a 125 de la Constitución que regulan el régimen de los derechos de los pueblos indígenas, establecen una serie de obligaciones de protección y atención que corresponden al «Estado», es decir, a la globalidad de las entidades políticas que componen el Estado Federal y los Municipios.

Se trata, por tanto, de una materia de la competencia concurrente entre los tres niveles territoriales que se ejerce de acuerdo con la legislación nacional en materia de «pueblos indígenas» (art. 156,32), salvo en aspectos que expresamente alguna de dichas normas atribuye al «Ejecutivo Nacional», como la demarcación de las tierras indígenas (art. 119).

#### H. La protección del trabajo

Los artículos 87 y siguientes de la Constitución regulan los derechos laborales, y asignan al «Estado» un conjunto de obligaciones como la adopción de medidas para asegurar empleo, el fomento del empleo, y la protección del trabajo sin discriminación. En todos estos casos, las obligaciones asignadas al «Estado», sin duda, corresponden tanto a la República como a los Estados y Municipios. Se trata, por tanto, de una materia de competencia concurrente que se realiza de acuerdo con la legislación nacional en materia de trabajo, previsión y seguridad sociales (art. 156,32).

## 5. Régimen de la infraestructura y de la ordenación del territorio

### A. Ordenación del territorio

El artículo 128 de la Constitución atribuye al «Estado» competencia en materia de ordenación territorial, razón por la cual se trata de una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

Además, como se ha dicho, el artículo 156,23 de la Constitución le atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en cuanto a las políticas *nacionales* y la «legislación» en materia de ordenación del territorio, por lo que a los Estados y Municipios les corresponde la política estatal y municipal, respectivamente, en la ordenación del territorio de las respectivas entidades.

Adicionalmente, el artículo 178 le atribuye expresamente a los Municipios competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de «ordenación territorial», y el artículo 184 confirma la competencia de Estados y Municipios en la materia, por ejemplo, al referirse al «mantenimiento de áreas industriales».

### B. Ambiente

En igual forma, los artículos 127 a 129 de la Constitución le asignan al «Estado» competencias en materia ambiental, lo que la configura como una de las materias de competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

Por otra parte, el artículo 156,23 de la Constitución, además, atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en cuanto a las políticas *nacionales* y la «legislación» en materia de ambiente y aguas, por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en las políticas estatales y municipales en la materia.

Además, el artículo 178,4 le atribuye en forma exclusiva a los Municipios, en cuanto concierne a la vida local, competencias en materia de «protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental».

El artículo 184 de la Constitución, además, confirma la competencia de Estados y Municipios en materia de «servicios ambientales».

### C. Urbanismo

En materia de urbanismo no hay en la Constitución, una disposición que le asigne el carácter de competencia concurrente, salvo su inclusión como un aspecto urbano de la ordenación territorial que corresponde a los tres niveles de gobierno.

El artículo 184 de la Constitución, por otra parte, confirma la competencia tanto de los Estados como de los Municipios en materia de «mantenimiento y conservación de áreas urbanas».

Además, como se dijo, el Poder Nacional tiene competencia exclusiva para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo y la legislación sobre ordenación urbanística, (art. 156,19).

Además, el Poder Municipal tiene competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de ordenación urbanística, parques, jardines, plazas, balnearios, otros sitios de recreación, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público (art. 178,1).

Se trata, por tanto, de una materia de la competencia concurrente entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal.

#### IV. LAS COMPETENCIAS RESIDUALES

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (art. 164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

Sin embargo, en virtud de la competencia implícita a favor del Poder Nacional establecida en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar aún más exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye competencia al Poder Nacional en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 también estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional, aun cuando reducida a la materia tributaria, al asignarle competencia en materia de impuestos, tasas y rentas «no atribuidos a los Estados y Municipios» por la Constitución y la ley (art. 156,12).

En consecuencia, en la Constitución de 1999 se estableció una doble competencia residual: a favor del Poder Nacional en materia tributaria; y el resto, a favor de los Estados.