

PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA. CONTRASTE CON LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

I. LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA EN VENEZUELA: UNA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL

La Federación venezolana actual, a pesar de la larga tradición federalista del país, no puede considerarse como un buen ejemplo de un sistema “federal descentralizado”, con mecanismos efectivos para el desarrollo de políticas subnacionales o estatales llevadas a cabo por Estados autónomos en un marco constitucional estatal (sub nacional) sustantivo¹. Al contrario, está concebida contradictoriamente pues al Estado se lo declara como una “Federación descentralizada” (art. 4), pero el marco constitucional lo envuelve en un esquema centralizado y centralizante. Por ello, incluso, se ha llegado a afirmar contra toda lógica, que el proceso de descentralización en Venezuela, está concebido como una “descentralización centralizada”².

1 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Algunos problemas de las Constituciones estatales (Constituciones subnacionales) en la Federación venezolana” en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2004, pp. 145-156.

2 Véase las declaraciones del diputado a la Asamblea Nacional, Darío Vivas, dadas en entrevista a la periodista Ascensión Reyes R., en la cual se lee: “Darío Vivas, dirigente del MVR y corredactor de la Ley del Poder Público Municipal, asume que la descentralización que está consagrada en la Constitución es ‘descentralización centralizada’ (sic’). Y con esta dicotomía, que suena contradictoria, busca explicar los nuevos paradigmas del Gobierno”, en el reportaje “Revertir la descentralización viola cinco artículos de la Constitución”, *El Nacional*, Caracas, 4 de septiembre de 2005, p. A-4.

Ello, por supuesto, no es nada nuevo. Durante el siglo pasado la Federación en Venezuela fue progresivamente centralizada, debilitándose consecuentemente la propia democracia, y minimizándose el rol de los Estados en el desarrollo de políticas públicas³. Este proceso de centralización, que se intentó revertir con las reformas descentralizadas de 1989-1984, lamentablemente puede decirse que se ha completado con la Constitución de 1999⁴.

Pero ello no siempre ha sido así: Durante el Siglo XIX el país tuvo un importante sistema de gobierno descentralizado, habiendo experimentado sucesivamente en su evolución política, el movimiento pendular provocado por las fuerzas políticas centrípetas y centrífugas, las cuales en la historia del país han originado gobiernos más o menos centralizados.

1. *Algunos aspectos históricos del desarrollo de la Federación en Venezuela*

La primera Constitución de un Estado latinoamericano independiente fue la Constitución Federal de los Estados de Venezuela sancionada el 21 de diciembre de 1811⁵ por el Congreso General de las Pro-

3 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El 'Estado Federal descentralizado' y la centralización de la Federación en Venezuela (Situación y perspectiva de una contradicción constitucional)", en *Federalismo y Regionalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 717 a 750; y en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida 2004, pp. 111-143 y en *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 292-293, Madrid, Instituto nacional de Administración Pública, 2003, pp. 11-43.

4 Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Una reforma Insuficiente y regresiva)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001; *íd.* *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, t. I, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 2004, pp. 263-436; *íd.*, "La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n.º 138, Año LXVIII, Caracas, 2002, pp. 313-359; y en *Provincia. Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, II etapa, n.º 7, Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) y Universidad de los Andes, 2001, pp. 7-92.

5 Véase el texto de esta Constitución y de todas las otras citadas en Allan R. Brewer-

vincias que venían de declararse independientes; mediante la cual se adoptó en el país la forma federal del Estado, sin duda, bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. En ese momento, la Federación era el único mecanismo constitucional del que disponían los fundadores de la República para configurar el nuevo Estado, mediante la integración de siete antiguas Provincias coloniales que nunca antes, en particular antes de 1777, habían estado unidas⁶. Por tanto, puede decirse que Venezuela fue el segundo país en la historia del constitucionalismo moderno en haber adoptado la forma federal del Estado, habiendo sido el federalismo un aspecto importante de nuestro constitucionalismo.

Después de los interminables conflictos y guerras civiles que marcaron la historia del país durante el Siglo XIX, provocadas por la permanente lucha entre los caudillos regionales y el recién instalado y débil gobierno central en formación, hacia finales de dicho Siglo la forma federal del Estado comenzó a ser limitada.

Ello fue consecuencia de las tendencias centralizadoras que se derivaron de la consolidación tardía del Estado Nacional, reforzadas particularmente durante la primera mitad del Siglo XX por los gobiernos autocráticos que se instalaron en el país, administradores únicos de la naciente riqueza petrolera, las cuales se manifestaron particularmente en los aspectos militar, administrativo, impositivo y legislativo. Estas tendencias centralizadoras provocaron la casi desaparición de la distribución territorial del Poder Público y de las efectivas autonomías terri-

Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.

6 Esta Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 1811, incluso, fue sancionada antes que la Constitución de Cádiz (1812), cuyo texto no tuvo influencia en los inicios del constitucionalismo venezolano. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano) en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del Constitucionalismo Iberoamericano y Latino*, Caracas, Unión Latina y Universidad Católica Andrés Bello, 2004, pp. 223-331.

toriales de los 20 Estados y el Distrito Federal que conformaban la organización federal del Estado⁷.

El proceso de democratización del país, por otra parte, en realidad sólo comenzó a producirse a partir de la segunda mitad del Siglo XX, particularmente después de la sanción de la Constitución de 1961, en la cual si bien se conservó la forma federal del Estado, ello fue con la regulación de autoridades nacionales altamente centralizadas, incorporándose sin embargo como *desideratum* al texto constitucional, la política de descentralización⁸.

Precisamente debido a la progresiva democratización del país y conforme a las expresas previsiones constitucionales, en 1989 se comenzó un proceso de descentralización política, mediante la transferencia de competencias y servicios desde los niveles nacionales de gobierno hacia los Estados. Incluso, entre 1993 y 1994, se designó un Ministro para la Descentralización como miembro del Consejo de Ministros a los efectos de conducir y reforzar dicho proceso⁹. También en 1989, por primera vez desde el Siglo XIX, se produjo la elección por sufragio universal, directo y secreto de los Gobernadores de Estado, con lo que la vida política regional comenzó a jugar un papel importante en el país¹⁰.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas*, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, 1988, 48 pp; publicado también en *Revista Paramillo*, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, n.º 7, 1988, pp. 439-480; en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º 227 y n.º 228, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, pp. 487-514 y pp. 695-726, respectivamente.

8 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El proceso de descentralización política en América Latina" en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1997, pp.109-146; y "La descentralización de la Federación Venezolana", *Idem.*, pp.181-202.

9 Véase *Informe sobre la descentralización en Venezuela (1993)*, Memoria de Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la descentralización, Caracas 1994.

10 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Bases legislativas para la descentralización política de la federación (1990: El inicio de la reforma)" en Allan R. Brewer Carías, et ál., *Le-*

La crisis del sistema de Estado de partidos¹¹ que estalló en la década de los noventa, condujo al proceso constituyente de 1999, con importantes y radicales cambios políticos, entre ellos, el abandono de los esfuerzos por descentralizar el poder que se había venido realizando. La Asamblea Nacional Constituyente electa en 1999 se convirtió en el principal instrumento del recién electo Presidente de la República (1998), Hugo Chávez Frías - un Teniente Coronel retirado que había liderizado un intento de golpe de Estado militar en 1992- para apoderarse de todas las ramas del Poder Público y reforzar la centralización de la Federación¹². La Asamblea Nacional Constituyente fue electa en julio de 1999, integrada por 131 miembros, 125 de los cuales fueron ciegos seguidores del Presidente de la República. Sólo cuatro voces disidentes se pudieron oír durante los seis meses de su funcionamiento; ciertamente, una “oposición” muy precaria.

Desafortunadamente, el proceso constituyente de 1999 no fue concebido como un instrumento para la conciliación con vistas a la reconstrucción del sistema democrático, para asegurar se gobernabilidad efectiva. Ello hubiera requerido el compromiso político de todos los componentes de la sociedad y del liderazgo político, así como la participación de todos sus sectores en el diseño de una nueva forma de funcionamiento de la democracia, lo cual no ocurrió. El proceso constituyente, al contrario, sirvió para lo antes mencionado, es decir, para facilitar el total apoderamiento de todas las ramas del Poder Público por el nuevo grupo político que se formó en torno al nuevo Presidente, que

yes y Reglamentos para la descentralización política de la Federación, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1994, pp. 7-53.

11 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de partidos*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1988, 340 pp.

12 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela” en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 25-48; publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 2001, pp. 243-253.

aplastó no sólo a los otros grupos y partidos políticos, sino a la autonomía de los Estados de la federación.

Como consecuencia de ello, casi todas las oportunidades de inclusión y participación política fueron reducidas, y el proceso constituyente se convirtió en un interminable *coup d'état*. Ello ocurrió a partir del momento en el cual la Asamblea Constituyente comenzó a violar la entonces vigente Constitución de 1961, mediante la intervención y asunción de todas las ramas del Poder Público e, incluso, interviniendo los Estados de la Federación, para lo cual no había sido autorizada en el referendo de abril de 1999 que le había dado existencia¹³.

Este ilegítimo proceso fue seguido por el de la violación de la nueva Constitución después de su aprobación por referendo el 15 de diciembre de 1999, cuando la misma Asamblea Nacional Constituyente -que ya había cumplido su cometido- sancionó un “Régimen de Transición de los Poderes Públicos” cuyo texto no fue sometido a la aprobación popular por referendo¹⁴. Esa situación ha continuado posteriormente -el de la transitoriedad constitucional- afectando seriamente la separación de poderes y “permitiendo” a la Asamblea Nacional electa en 2000 incluso legislar fuera del marco constitucional, con el lamentable aval de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

La nueva Constitución de 1999, por otra parte, carecía de las previsiones necesarias para que el país pudiera asumir los cambios democráticos que eran necesarios, particularmente a través de la efectiva descentralización política de la Federación y el reforzamiento de los poderes de los Estados y Municipios¹⁵. La Constitución de 1999 en rea-

13 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

14 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, t. II, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 2004, pp. 1.103 y ss.

15 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La opción entre democracia y autoritarismo” en Allan R. Brewer-Carías, en *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, cit. pp. 41-

lidad, continuó con los mismos principios centralizadores que tenía la Constitución precedente, en algunos casos centralizando aún más ciertos aspectos.

Si bien es cierto que la Constitución define el proceso de descentralización como una política nacional para perfeccionar la democracia (Artículo 158), en contraste, las políticas públicas desarrolladas durante los últimos cuatro años pueden caracterizarse como una progresiva centralización gubernamental, sin un real desarrollo de los gobiernos locales. En consecuencia, en Venezuela, el federalismo ha quedado pospuesto y la democracia debilitada.

2. *Las previsiones constitucionales relativas a la Federación en la Constitución de 1999*

Una federación, ante todo, es una forma de Estado en la cual el Poder Público está distribuido territorialmente entre diversos niveles de gobierno con instituciones políticas autónomas. Por ello es que en principio, la federación y la descentralización política son conceptos íntimamente relacionados, siendo la descentralización el más efectivo instrumento no sólo para garantizar los derechos individuales y sociales, sino para permitir la efectiva participación de los ciudadanos en el proceso política. En este contexto, la relación entre gobiernos locales y la población es esencial. Por ello, en general puede decirse que las fuertes tendencias centralizadoras de los últimos años en Venezuela, son contrarias a la gobernabilidad democrática y a la participación política.

60; "Democratización, descentralización política y reforma del Estado", *Idem*, pp.105-126; *id.*, "El Municipio, la descentralización política y la democracia", *Ibidem*, pp. 127-142; *id.*, "El Municipio, la descentralización política y la democracia" en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001*, México 2003, pp. 53-61; *id.*, "Democracia municipal, descentralización y desarrollo local", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, n.º11, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, pp. 11-34.

De acuerdo con el artículo 4 de la Constitución de 1999, la República de Venezuela formalmente se la define como un “Estado federal descentralizado” en los términos indicados en la misma Constitución, conforme a los principios de integridad territorial, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Sin embargo, los términos definidos en la Constitución son centralizadores, por lo que el país continúa siendo una “Federación centralizada”, lo que sin duda constituye una contradicción.

El artículo 136 de la Constitución establece que el Poder Público se distribuye entre los Municipios, los Estados y la República, estableciendo una Federación a tres niveles de gobierno y autonomía política: el Poder Nacional, que se ejerce por los órganos de la República (nivel federal); el Poder Estatal, que se ejerce por los órganos de los 23 Estados y el Distrito Capital; y el Poder Municipal que se ejerce por los órganos de los 338 Municipios existentes. En cada uno de esos niveles, conforme a la Constitución, los gobiernos deben ser siempre democráticos, participativos, electivos, descentralizados, alternativos, responsables, plurales y de mandatos revocables (Artículo 6).

El Distrito Capital sustituyó al antiguo Distrito Federal (establecido desde 1863), eliminándose todo tipo de intervención o ingerencia del nivel federal en las autoridades del Distrito Capital.

La organización de las instituciones políticas en cada nivel territorial está condicionada por el principio de la separación orgánica de poderes, aún cuando con diferente alcance. En el nivel nacional, en el marco de un sistema presidencial de gobierno, el Poder Público Nacional está dividido entre los Poderes “Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (Artículo 136). La Constitución de 1999, por tanto, superó la clásica división tripartita del Poder Público, agregando los Poderes Ciudadano (Ministerio Público, Contraloría General y Defensor del Pueblo) y Electoral (Consejo Nacional Electoral). Las ramas Judicial y Electoral están reservadas al nivel nacional (federal).

Debe destacarse en relación con el Poder Legislativo, que la Constitución de 1999 estableció una Asamblea Nacional unicameral, eliminando la larga tradición de bicameralismo, y específicamente eliminando al Senado. En consecuencia, Venezuela se ha convertido en un raro Estado federal sin “cámara federal” o senado que es donde los Estados, a través de sus representantes, pueden en definitiva ser iguales (igualdad de voto). En la Asamblea Nacional, al contrario, no hay representantes de los Estados y sus miembros solo son, en general, representantes de los ciudadanos y de los Estados en su conjunto, sin que puedan teóricamente estar sujetos a mandatos e instrucciones, debiendo votar sólo conforme a los dictados de su conciencia (Artículo 201). Ello eliminó efectivamente todo vestigio de representación territorial.

La Constitución estableció también que cada Estado tiene un Gobernador que debe ser electo mediante sufragio universal, directo y secreto (Artículo 160), y un Consejo Legislativo compuesto por representantes electos de acuerdo con el principio de representación proporcional (Artículo 162).

Corresponde a los Consejos Legislativos de los Estados dictar su propia Constitución para organizar sus Poderes Públicos conforme a las disposiciones de la Constitución nacional, la cual garantiza la autonomía de los Estados (Artículo 159). Es decir que, en principio, las ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público Estatal deben estar reguladas en las Constituciones estatales, al igual que el Contralor General de los Estados.

Por otra parte, a pesar de las estipulaciones de la Constitución Nacional en relación con las Constituciones de los Estados, en el sentido que deben estar destinadas sólo a regular la organización y funcionamiento de sus Poderes Públicos, debe mencionarse que en todas las Constituciones de los Estados (Sub nacionales), adicionalmente a su parte orgánica, se ha incorporado una parte dogmática regulándose los derechos individuales, sociales y económicos.

Por otra parte, en general, todas las Constituciones estatales, además, se pueden reformar o enmendar por los Consejos Legislativos de los Estados, mediante votaciones con mayoría específica diferente a la requerida para la reforma de la legislación ordinaria.

3. *Los límites al contenido de las Constituciones estatales*

Como se ha indicado, en principio, cada Estado tiene poderes constitucionales para sancionar su propia Constitución a los efectos de organizar sus Poderes Públicos, es decir, su Poder Ejecutivo, su Poder Legislativo y, adicionalmente, sus propios órganos de control fiscal.

En lo que se refiere a los derechos individuales, sociales y económicos, como se indicó, todas las Constituciones de los Estados tienen regulaciones específicas sobre ellos, pero en general repiten lo que está ya regulado en la Constitución nacional. Esta tiene una extensísima regulación relativa a los derechos humanos protegibles (civiles, políticos, sociales, educacionales, culturales, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas), agregando incluso la protección de los derechos no enumerados en el Texto que sean inherentes a la persona humana, dejando muy poco campo para regulaciones adicionales o innovadoras para las Constituciones estatales. La Constitución nacional también constitucionalizó los derechos enumerados en los Tratados internacionales sobre derechos humanos, cuyas normas no sólo tiene rango constitucional sino rango *supra* constitucional en el sentido que prevalecen cuando establezcan regulaciones más favorables al ejercicio y goce de los derechos.

Pero en relación con las regulaciones relativas a la organización y funcionamiento de las ramas estatales del Poder Público, el ámbito de los poderes de los Estados también ha sido seriamente limitado en la Constitución de 1999. Ante todo debe observarse que en Venezuela, desde 1945 el Poder Judicial ha sido reservado al nivel nacional, particularmente debido a que la legislación y los Códigos más importantes

(Civil, Penal, Comercio, Trabajo y Procedimientos) son de carácter nacional. En consecuencia, siendo todos los tribunales de carácter nacional (federal), no queda materia alguna en estos aspectos sobre las cuales las Constituciones de los Estados puedan establecer regulaciones.

En lo que se refiere al control judicial de la constitucionalidad, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, es el órgano constitucional con poderes para anular con efectos *erga omnes* (Art. 336) todas las leyes (nacionales, estatales y municipales), incluyendo las Constituciones de los Estados, cuando vulneren la Constitución. Este control concentrado de la constitucionalidad (modelo europeo) se combina con el método difuso de control (modelo americano), conforme al cual todos los jueces tiene potestad para declarar la inconstitucionalidad de una norma (nacional, estatal o municipal) al resolver un caso concreto, aplicando preferentemente la Constitución y desaplicando la ley, con efectos *inter partes*. En estos casos, sin embargo, un recurso extraordinario de revisión puede interponerse ante la Sala Constitucional, la cual puede establecer interpretaciones constitucionales vinculantes (principio *stare decisis*) (Art. 334 y 335).

En relación con los Consejos Legislativos de los Estados, la Constitución de 1999, también por primera vez en la historia del federalismo venezolano, estableció que la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales debe ser regulada en una ley orgánica nacional (Artículo 162); en una manifestación de centralismo nunca antes conocida.

De acuerdo con esa autorización constitucional, en 2001 la Asamblea Nacional sancionó una Ley Orgánica sobre los Consejos Legislativos de los Estados¹⁶ en la cual se establecieron detalladas regulaciones en relación no sólo con la organización y funcionamiento de los Conse-

16 Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (Ley n.º 33), *Gaceta Oficial* n.º 37.282 de 13-09-2001.

jos (como lo autoriza la Constitución nacional), sino que también sobre sus miembros (legisladores) y sus competencias así como las reglas generales del procedimiento de formación de las leyes. Con estas regulaciones nacionales, el contenido efectivo de las Constituciones de los Estados en relación con los Consejos Legislativos, ha sido vaciado, quedando limitadas a materialmente repetir lo que ya está regulado en la antes mencionada ley orgánica nacional.

Por otra parte, la posibilidad de organizar el Poder Ejecutivo en los Estados también ha sido limitada por la Constitución de 1999, la cual ha establecido las reglas y normas básicas en relación con los Gobernadores como jefes del Ejecutivo estatal. La Constitución nacional, además, ha regulado extensivamente las reglas generales relativas a la Administración Pública (nacional, estatal y municipal), a la función pública, a los procedimientos administrativos y a la contratación administrativa. Todas estas normas han sido desarrolladas en 2001 en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Orgánica sobre el Estatuto de la Función Pública¹⁷. En consecuencia, en estos aspectos, las Constituciones de los Estados también han sido vaciadas de contenido real, de manera que sus normas sólo tienden a repetir lo que ya está establecido en las leyes orgánicas nacionales.

Finalmente, en relación con otros órganos estatales, la Asamblea nacional sancionó una Ley sobre el nombramiento y remisión de los Contralores Generales de los Estados¹⁸, limitando en consecuencia, pero en este caso sin autorización constitucional, los poderes de los Consejos Legislativos de los Estados para regular tal materia. También debe destacarse que la intervención nacional en relación con el contenido de las Constituciones de los Estados sobre sus propios órganos, ha sido

17 Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley n.º 40), *Gaceta Oficial* n.º 37.305 del 17 de octubre de 2001; Ley del Estatuto de la Función Pública, *Gaceta Oficial* n.º 37.522 de 06-09-2002.

18 Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado (Ley n.º 37), *Gaceta Oficial* n.º 37.304 de 16-10-2001.

completada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual durante los últimos años (2001-2002) ha anulado normas de Constituciones de tres Estados que han creado órganos de defensa de sus ciudadanos o de los derechos de estos, bajo el argumento de que se trata de una materia reservada al Poder Nacional (federal)¹⁹.

Como se ha mencionado, la Constitución nacional establece tres niveles de gobierno y autonomía territorial y de distribución del Poder Público, regulando directamente el régimen municipal en forma por demás extensa. En esta materia, las Constituciones de los Estados y las leyes que dicten los Consejos Legislativos solo podrían reglar el régimen municipal conforme a lo establecido no sólo la Constitución nacional, sino en la Ley Orgánica nacional del Poder Público Municipal, de cuyas normas queda muy poco espacio para la innovación a nivel estatal, incluso hasta para regular las necesarias diferencias de regímenes de gobierno local debido a las peculiaridades territoriales y de desarrollo de cada Estado²⁰.

En consecuencia, no teniendo los Consejos Legislativos de los Estados posibilidad alguna de efectivamente regular aspectos sustantivos relativos a los derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales o políticos; y habiendo sido limitadas sus competencias para regular sus propios Poderes Públicos (Ejecutivo y Legislativo) así como sus otros órganos del Poder Público estatal (Contraloría General y Defensor de los ciudadanos), entonces a las Constituciones estatales (Subnacionales) les ha sido dejado muy poco espacio regulatorio, por lo que

19 La Sala Constitucional, en sentencia 1182 de 11 de octubre de 2000 anuló las normas de la Constitución del Estado Mérida que había creado la figura del “Defensor de los Derechos”; véase en *Revista de Derecho Público*, n.º 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 177 y ss; y en sentencia n.º 1395 de 7 de agosto de 2001 anuló las normas de la Constitución del Estado Aragua que había creado la figura del “Defensor del Pueblo de Aragua; véase en *Revista de Derecho Público*, n.º 85-88, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 192 y ss.

20 Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* n.º 38.204 del 08-06-2005.

las mismas, en definitiva, lo que hacen es repetir lo ya regulado en la Constitución nacional y en las antes mencionadas leyes orgánicas.

4. *El sistema constitucional de distribución de poderes entre los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal*

La Constitución de 1999, ciertamente establece una enumeración de materias cuya competencia se atribuye en forma exclusiva a Poder Nacional (Artículo 156), al Poder Estatal (Artículo 154) y al Poder Municipal (Artículo 178); pero en estas regulaciones las materias de competencia exclusiva están en su mayoría reservadas al Poder Nacional y al Poder Municipal, y muy pocas están atribuidas a la competencia del Poder Estatal²¹.

De acuerdo con el artículo 156 de la Constitución, en efecto, el Poder Nacional tiene competencia exclusiva, por ejemplo, en las siguientes materias: relaciones internacionales, seguridad y defensa, nacionalidad y extranjería, policía nacional, régimen general de la economía, minas e hidrocarburos, políticas nacionales y regulaciones generales en materia de educación, salud, medio ambiente, ordenación del territorio, transporte, producción agropecuaria, correos y telecomunicaciones. La administración de justicia, como se dijo, también es una competencia exclusiva del Poder Nacional (Artículo 156.31).

En relación con el régimen local, el Artículo 178 de la Constitución le atribuye a los Municipios competencia, por ejemplo, en materias como ordenación urbanística, vivienda, vialidad y transporte urbano, publicidad comercial, medio ambiente urbano, servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua, aseo urbano), servicios básicos de educación y salud y policía municipal. Algunas de estas materias son de la

21 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana", *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, n.º 291, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 163-200.

competencia exclusiva de los Municipios y otras de carácter concurrente. Como se indicó, la autonomía de los Municipios se consagra expresamente en la Constitución, pero sin garantía real alguna ya que se dispone que pueda ser limitada, no sólo por lo que la Constitución misma establece, sino por lo que disponga en la ley nacional (Artículo 168)

Pero en relación con las competencias estatales, la Constitución nacional no establece efectivamente una enumeración de materias sustantivas que serían de la competencia exclusiva de los Estados, constituyendo las que enumera competencias en cuestiones formales y de procedimiento. Adicionalmente las pocas competencias enumeradas relativas a materias sustantivas, lo son con carácter concurrente, por ejemplo en relación con la organización municipal, las explotaciones de minerales no metálicos, policía, vialidad estatal y administración de la infraestructura nacional de transporte (aeropuertos comerciales y puertos nacionales (Artículo 164). Por otra parte, como se ha indicado, la posibilidad para los Consejos legislativos de regular el régimen municipal en sus propios territorios ha sido muy limitada, al estar sujetas a lo que se establece en la Ley Orgánica de Régimen Municipal nacional.

Los Consejos Legislativos estatales, sin duda, pueden dictar leyes relativas a las materias de su competencia (Artículo 162), pero tratándose en su mayoría de materias de competencia concurrentes, de acuerdo con la Constitución nacional su regulación por los Estados depende de las regulaciones que previamente tiene que adoptar el Poder Nacional (leyes de base), lo que significa que en definitiva las competencias legislativas de los Estados están muy limitadas. En esta materia, la Constitución de 1999 hizo muy poco por detener la tendencia centralista del país, y más bien, ha contribuido a intensificar la centralización.

Como antes se mencionó, la Constitución nacional ha limitado la posibilidad de los Estados de regular las materias de la competencia

concurrente, que eran las que tradicionalmente habían dado a los Estados posibilidades reales de regulación, al establecer que su ejercicio está sujeto a lo que previamente determine la Asamblea Nacional en las “leyes de bases” que debe dictar. De ello resulta que los Consejos legislativos estadales sólo pueden dictar leyes en esas materias después que se dicten las leyes nacionales (Artículo 165); y en todo caso, dispone la Constitución, que la legislación que puedan dictar los Estados relativa a las materias de competencia concurrentes deben seguir los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, co-responsabilidad y subsidiariedad (Artículo 165).

Por otra parte, en relación con las competencias residuales que tradicionalmente se habían atribuido a los Estados en las Constituciones precedentes y en toda federación, la Constitución de 1999 ha limitado el ámbito de las que corresponden a los Estados al establecer expresamente, por primera vez en la historia del federalismo venezolano, una competencia residual paralela y prevalente a favor del Poder Nacional en materia de impuestos no atribuidos expresamente a los Estados y a los municipios (Artículo 156.12).

Por último, debe mencionarse que la Constitución de 1999, siguiendo la orientación de la Constitución de 1961, ha previsto la posibilidad de que se descentralicen competencias nacionales y se transfieran a los Estados, lo que se ha regulado en la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público (LOD) de 1989²². Sin embargo, aún cuando entre 1990 y 1994 se realizaron importantes esfuerzos por descentralizar competencias hacia los Estados y revertir las tendencias centralizadoras que habían

22 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público, *Gaceta Oficial* n.º 37.753 de 14-08-2003. Véase Allan R. Brewer-Carías et ál., *Leyes y Reglamentos para la descentralización política de la Federación*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1994.

dominado el desarrollo político del país²³, desafortunadamente dicho proceso fue abandonado, y a partir de 2003 las transferencias de competencias que se habían efectuado, por ejemplo en materia de salud, han comenzado a ser revertidas.

5. *El financiamiento de la Federación*

Debe hacerse mención, por último, al régimen constitucional relativo al financiamiento de la federación. En esta materia, y particularmente en materia impositiva, puede decirse que la Constitución nacional ha acentuado las tendencias centralizadoras, habiéndose eliminado materialmente toda competencia estatal en la misma.

En efecto, la Constitución nacional no sólo enumera las competencias nacionales en materia impositiva (impuesto sobre la renta, sobre herencias y sobre donaciones; impuestos al capital y a la producción, impuestos al valor agregado, impuestos sobre hidrocarburos y minas, impuestos a la importación y exportación de bienes y servicios, e impuestos sobre el consumo de licores, alcoholes, cigarrillos y tabaco) (Artículo 156.12), y atribuye expresamente a los Municipios competencias en relación con los impuestos locales (impuestos sobre la propiedad inmueble urbana, sobre industria y comercio, sobre espectáculos públicos y sobre vehículos) (Artículo 179), sino que además, como antes se dijo, otorga al Poder Nacional una competencia residual general en materia impositiva (Artículo 156.12). En contraste, la Constitución no otorga a los Estados competencia alguna en materia impositiva, salvo por lo que se refiere a los timbres y estampillas fiscales y papel sellado (Artículo 164.7). En consecuencia, los Estados sólo podrán recaudar impuestos cuando la Asamblea Nacional así lo disponga transfiriéndoles competencias nacionales mediante ley (Artículo 167.5), lo cual aún no ha ocurrido.

23 *Informe sobre la descentralización en Venezuela (1993), Memoria de Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la descentralización, Caracas 1994.*

Al no tener los Estados sus propias fuentes de financiamiento, su funcionamiento fiscal depende completamente de transferencias financieras de recursos nacionales a través de tres mecanismos. En primer lugar, mediante el denominado Situado Constitucional, que es la partida presupuestaria que debe estar en la Ley anual de Presupuesto nacional equivalente a un mínimo del 15% y un máximo del 20% del total de los ingresos nacionales ordinarios anualmente estimados (Artículo 167.4). Dicho monto debe distribuirse entre los Estados, entre otros factores, de acuerdo con su población. En segundo lugar, de acuerdo con la Constitución, mediante ley nacional se ha establecido un sistema de asignaciones económicas especiales a favor de los Estados en cuyos territorios se efectúen explotaciones mineras y de hidrocarburos, las cuales se han extendido igualmente a los otros Estados (Artículo 156.16). En tercer lugar, el financiamiento de los Estados y Municipios también se ha efectuado con fondos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)²⁴ establecido en 1993 con ocasión de la sanción de la Ley sobre el Impuesto al Valor Agregado, el cual, conforme a la Constitución, debe ser sustituido por un Fondo de Compensación Territorial (Artículo 167.6), aún no establecido. Y en cuarto lugar, otra fuente de financiamiento a los Estados ha provenido de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos²⁵, dictada en ejecución de lo dispuesto en el artículo 156.16 de la Constitución.

Por lo demás, y siguiendo una larga tradición constitucional, en Venezuela los Estados y Municipios no pueden contraer deuda pública salvo si son autorizados especialmente en cada operación por una ley nacional.

24 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 37.022 de 25 de agosto de 2000.

25 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 37.086 del 27 de noviembre de 2000.

6. *El precario ámbito de las competencias estatales²⁶ cuyo ejercicio se sujeta a lo que disponga la legislación nacional*

Conforme a la tradición constitucional venezolana, como se ha dicho, la Constitución de 1999 conservó nominalmente 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 como se ha descrito anteriormente, competencias *exclusivas* en los tres niveles, además de las competencias *concurrentes* entre ellos, y algunas competencias *residuales* y otras *implícitas*..

La reforma constitucional de 1999, cuyo objetivo final debió haber sido perfeccionar la democracia mediante el reforzamiento de la descentralización de la Federación, debió haber revertido la tendencia histórica de los últimos 150 años de reducción y vaciamiento de las competencias de los estados y, por tanto, asignar más competencias exclusivas a los estados acordes con las realidades contemporáneas. Una de las formas de fortalecer al poder nacional sin duda, era deslastrar a la República de competencias que bien y más eficientemente se pueden cumplir a nivel estatal, al cual también debían ir competencias que históricamente se habían atribuido a los municipios, las cuales, como estos debían haberse multiplicado con regímenes diferenciados más cerca del ciudadano y de las comunidades, debían ubicarse en el nivel intermedio (estatal) de la descentralización del poder. Sin embargo, en esta materia muy poco se varió del régimen constitucional de 1961, salvo para centralizar más competencias a nivel nacional. En cuanto a las competencias exclusivas de los estados, como se ha visto, éstas son precarias y su ejercicio está sometido a lo dispuesto en leyes nacionales; en cuanto a las competencias concurrentes, su ejercicio por los estados sólo podría

26 El empleo del venezolanismo “estadales” es deliberado, para distinguir lo que concierne a los Estados federados, frente al calificativo de “estatales” destinado a identificar lo que concierne al Estado federal o Central.

realizarse si se dictan leyes nacionales; y en cuanto a las competencias residuales, las mismas no sólo se establecieron a favor de los estados sino también a favor del poder nacional, y las de los estados podrían ser reducidas mediante su asunción por los órganos nacionales en virtud de la interpretación de la cláusula de las competencias implícitas.

II. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS ESTADOS EN VENEZUELA. CONTRASTE CON LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL PERÚ

1. *Las precarias competencias exclusivas de los estados en Venezuela y su ejercicio conforme a la ley nacional*

De acuerdo con la enumeración que hemos hecho precedentemente, si se analiza detenidamente el artículo 164 C., en contraste con el contenido de los artículos 156 (materias de la competencia del poder nacional) y 178 (materias de la competencia municipal), se puede constatar una precaria indicación de competencias que serían exclusivas de los estados, las cuales en general son sólo en forma parcial, pues su ejercicio debe realizarse con alguna sujeción a las regulaciones que dictan los órganos del poder nacional.

A. *Las competencias de orden institucional*

Desde el punto de vista institucional, se pueden identificar dos competencias exclusivas de los estados en cuanto a la organización de sus propios poderes públicos estatales y en cuanto a la organización de sus municipios.

a. *La supuesta competencia para la organización de los poderes públicos estatales*

Conforme a la Constitución, los estados tienen competencia “exclusiva” para organizar sus propios poderes públicos; competencia que

sin embargo no es plena, pues ha sido vaciada de contenido por estar sujeta en una u otra forma a la legislación nacional.

En efecto el ordinal 1 del artículo 164 atribuye a los Estado, a través de sus consejos legislativos, la potestad de dictar la Constitución del Estado para organizar los poderes públicos. Este sería uno de los signos fundamentales de la autonomía de los estados, lo que debería implicar la potestad de regular la organización y funcionamiento de los órganos de los poderes legislativo (consejos legislativos) y ejecutivo (Gobernación y Administración Pública estatal) de cada Estado, así como de los otros órganos del poder público estatal como las contralorías de los estados. En cuanto al poder judicial, su organización y funcionamiento en Venezuela es de exclusiva competencia nacional.

Sin embargo, como se verá, la realidad constitucional es que las Constituciones de los estados materialmente dejaron de tener contenido propio, pues su parte orgánica, que es la única que en sentido estricto deberían tener (la parte dogmática de la Constitución sobre los derechos y garantías constitucionales es una competencia nacional), destinada a regular la organización y funcionamiento de los órganos estatales, en definitiva ha sido regulada por leyes nacionales, cuyo contenido es el que en una forma u otra se repite en los textos constitucionales estatales. Entonces, en cuanto a lo que en esta materia institucional sería de la competencia “exclusiva” de los estados, como se analizará más adelante al comentar la autonomía limitada de los mismos, la Constitución sujeta su ejercicio a la legislación nacional o directamente atribuye al poder nacional su regulación, como ocurre respecto del la organización y funcionamiento de los consejos legislativos estatales, respecto de la Administración Pública y de la función pública estatal y respecto de la designación de los Contralores de los estados.

b. *La organización de los municipios sujeta a la ley nacional*

El artículo 162 C. también atribuye a los estados, competencia “exclusiva” para organizar los municipios y demás entidades locales que se establezcan en el territorio de cada Estado así como su división política territorial, pero ello conforme a la Constitución y a la ley; y es el artículo 169 C., el que dispone que la organización de los municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las *leyes orgánicas nacionales* y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los estados.

Se establece, así, un orden jerárquico de las fuentes legales que rigen respecto de la organización de los municipios conforme a lo cual las leyes estatales que se dicten en esta materia están sujetas a lo que establezca una ley orgánica nacional; e incluso, como antes se ha dicho, según el criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, sólo después que se dictase la ley nacional es que los estados podían ejercer su competencia en relación con la organización de sus municipios.

Como se analizará detenidamente más adelante (*Cuarta parte § 15*), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 ha regulado lo fundamental de la organización municipal, dejando muy poco margen a margen a los consejos legislativos estatales para legislar en la materia. Además, en lo que se refiere a la posibilidad de creación de nuevos municipios y de las parroquias y demás entidades locales como barrios, urbanizaciones caseríos y aldeas; los requisitos y limitantes dispuestos por la legislación nacional son de tal naturaleza, que materialmente la hacen casi imposible.

B. *Las materias de la competencia exclusiva de los estados*

La Constitución establece una larga enumeración de materias de la competencia exclusiva de los órganos del poder nacional (art. 156) y de los órganos del poder municipal (art. 178); en contraste con una exigua

enumeración de materias que serían de la competencia exclusiva de los estados, enumeradas en el artículo 164 C., y relativas a los servicios públicos estatales, la policía estatal y la fijación del ámbito de la policía municipal; la explotación de algunos bienes y recursos; y la materia de infraestructura, básicamente vial y de transporte. El antecedente inmediato de esta enumeración, sin duda, está en la ley de Descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público de 1989, la cual fue el instrumento legislativo que por primera vez dio aplicación al artículo 137 C. de 1961, equivalente al artículo 157 C de 1999, a cuyo efecto dispuso en el artículo 11 la transferencia a los estados, “la competencia exclusiva” en las siguientes materias:

1. La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;
2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso; puzolonas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;
3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;
4. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y
5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

La transferencia de estas competencias nacionales a los estados, para que fueran asumidas por éstos como “competencias exclusivas”, sin embargo, no se operó con la sola promulgación de la Ley Orgánica, pues el mismo artículo 11, en su párrafo único estableció que “hasta

tanto los estados” asumieran estas competencias por ley especial, dictadas por los respectivos consejos legislativos (antes asambleas legislativas), se debía mantener vigente “el régimen legal existente en la actualidad” (dic. 1989)²⁷.

Por tanto, sólo cuando cada estado estableciera, por ley especial, el régimen de ejercicio de estas competencias, la transferencia se producía respecto a dicha entidad, lo que significó que el proceso de transferencia en definitiva dependió de las antiguas asambleas legislativas de los estados. Esto significó que la transferencia ni se produjo a la vez en todos los estados ni necesariamente se realizó en forma uniforme. En todo caso, con la promulgación de la Ley Orgánica puede decirse que se operó una modificación o mutación de la Constitución de 1961 en virtud de la expresa disposición del artículo 137, habiendo adquirido la Ley Orgánica en ese aspecto, rango constitucional, razón por la cual ese proceso de descentralización no podía revertirse ni centralizarse de nuevo las competencias, salvo mediante una enmienda constitucional²⁸. En todo caso, la Constitución de 1999 en términos generales, constitucionalizó las transferencias, aún cuando como competencias exclusivas parciales, pues en muchos aspectos de las mismas materias, se asignan competencias a otros órganos del poder público.

a. *Las competencias en materia de servicios públicos*

El artículo 164.8 C. atribuye a los estados competencia “exclusiva” en materia de “creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales”. Sin embargo, ninguna norma constitucional atribuye a

27 Véase el texto de las diferentes leyes estatales en *Informe sobre la Descentralización en Venezuela, 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro del Estado para la Descentralización*, Caracas, 1994, pp. 389 y ss. y 459 y ss.

28 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Bases legislativas para la descentralización política de la Federación centralizada (1990: El inicio de una reforma)”, en Allan R. Brewer-Carías et ál, *Leyes para la descentralización política de la Federación*, Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, pp. 25 y ss.

los estados servicio público específico alguna, por lo que esta materia, en realidad se está en presencia de 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, cuyo ejercicio, en todo caso, requiere la sanción previa de leyes de bases por el poder nacional.

b. *La competencia en materia de policía estatal y de fijación del 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.

La policía, en efecto, es una materia que la Constitución distribuye como competencia en los tres niveles de gobierno: 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); 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).

En esta materia se ha dictado la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana²⁹, con el objeto de coordinar entre los órganos de seguridad ciudadana, “sus competencias concurrentes, cooperación recí-

29 *Gaceta Oficial* n.º 37.318 del 6 de noviembre de 2001.

proca y el establecimiento de parámetros en ámbito de su ejercicio” (art. 1). A tal efecto, la ley definió las competencias *concurrentes*, como “aquellas facultades cuya titularidad y ejercicio le son atribuidas por igual tanto al Poder Nacional como al Poder Estatal y Municipal”; como *coordinación*, “el mecanismo mediante el cual el Ejecutivo Nacional; los estados y los municipios, unen esfuerzos para la ejecución de acciones tendentes a desarrollar los principios de comunicación, reciprocidad’ y cooperación que permitan garantizar la seguridad ciudadana”, y por tal *seguridad ciudadana*, “el estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población, residente o de tránsito, mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades” (art. 1).

En cuanto a los órganos de seguridad ciudadana, se enumeró en el artículo 2.º de la ley a la policía nacional, que para el momento de la sanción de la ley no había sido creada; las policías de cada estado; las policías de cada municipio, y los servicios mancomunados de policías prestados a través de las policías metropolitanas; el cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas; el cuerpo de bomberos y administración de emergencias de carácter civil; y la organización de protección civil y administración de desastre.

En cuanto al funcionamiento interno de dichos órganos, el artículo 6 de la Ley atribuyó a los tres niveles de órganos del poder público nacional, estatal y municipal, competencia para dictar las normas necesarias para establecer el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios adscritos a los órganos de seguridad ciudadana, en atención a la naturaleza de la actividad que desempeñan y los principios establecidos en la Ley (art. 6).

En cuanto al ejercicio de las competencias concurrentes entre los órganos de policía, en forma coincidente, el artículo 8 de la Ley dispuso que en los casos en que se produzca tal coincidencia mediante la presencia de representantes de los órganos de seguridad correspon-

dientes a más de uno de los niveles del poder público, para atender una situación relacionada con competencias concurrentes, la responsabilidad de coordinación y el manejo de la misma, la debe asumir el órgano que disponga en el lugar de los acontecimientos de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se corresponda con la naturaleza del hecho; debiendo los otros órganos darle apoyo al órgano coordinador (art. 8).

La Ley le atribuyó al Ministerio del Interior y Justicia, competencia para ejercer la coordinación de los órganos de seguridad ciudadana mediante la dos órganos que estableció: la Coordinación nacional de seguridad ciudadana y de las Coordinaciones regionales de seguridad ciudadana en los diferentes estados (art. 22), las cuales deben contar con la cooperación de los gobernadores y alcaldes (art. 23).

Por otra parte, en especial, la Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil³⁰, reguló la prestación del servicio de bomberos y administración de emergencias de carácter civil, como una “competencia concurrente con los estados y los municipios” en los términos establecidos en la Constitución y en dicha ley (art. 11), considerando dichos cuerpos como “órganos de seguridad ciudadana, al exclusivo servicio de los intereses del Estado” (art. 2). El artículo 19 de la Ley define dichos órganos como los competentes para la prevención, preparación y atención de incendios y otras emergencias; así como para la realización de inspecciones técnicas y emisión de informes sobre las condiciones de seguridad en espacios públicos, comerciales o privados de uso público.

c. *Las competencias en materia de explotación de bienes y recursos*

La Constitución atribuye a los estados competencia exclusiva en materia de explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y

30 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 5.561 Extra. del 28 de noviembre de 2001.

de la administración de las tierras baldías.

En cuanto al régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos y las salinas, el artículo 164.5 C. asigna competencia a los estados en cuanto al “régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al poder nacional, las salinas, ostrales, 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 1989³¹.

Ahora bien, en cuanto a su ejercicio, este debe realizarse “de conformidad con la ley”, es decir, sujeto al régimen general que la Asamblea Nacional establezca en relación con “las minas e hidrocarburos... y otras riquezas naturales del país” (art. 156,16); particularmente, conforme a la competencia general del poder nacional respecto de “la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país” (art. 156,16); es decir conforme a las regulaciones contenidas en la Ley de Minas³², en la Ley Orgánica del Ambiente³³ y en la Ley forestal, de suelos y aguas³⁴.

En cuanto a la administración de las tierras baldías que son las que al no tener dueño conforme al Código Civil, son de la titularidad de los estados, el artículo 164.5 C. la asigna a estos como competencia “exclusiva”. Esta competencia, sin embargo, debe ejercerse conforme al régimen de las tierras baldías que establezca el poder nacional (art. 156.16). Además, 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

31 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 4.153 Extra. del 28 de diciembre de 1998.

32 Véase en Ley de Minas (decreto ley n.º 295) en *Gaceta Oficial* Extra. n.º 5.382 del 28 de septiembre de 1999.

33 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 31.004 del 16 de junio de 1976.

34 Véase en. *Gaceta Oficial* Extra. n.º 1.004 del 26 de enero de 1966.

siendo ejercida por el poder nacional, conforme a la legislación vigente”. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, en todo caso, ha declarado en forma general a las tierras baldías como bienes del dominio público³⁵.

d. *las competencias en materia de infraestructura*

La Constitución asigna a los estados competencia exclusiva en una serie de materias vinculadas a la infraestructura, particularmente en materia de obras públicas, vialidad y transporte acuático y aéreo.

En efecto, en materia de obras públicas estatales puede decirse que al atribuirse al poder nacional competencia exclusiva en materia de obras públicas nacionales (art. 156,20), corresponde entonces a los estados la competencia exclusiva en materia de obras públicas estatales.

En materia de vialidad estatal, la Constitución atribuye a los estados competencia exclusiva en materia de “ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales” (art. 164,9). Estas serían “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 definió en su momento, 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 de 1993³⁶; siendo vías de comunicación nacionales, “las carreteras que atraviesan un Estado y salgan de sus límites” (art. 4,1). La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre³⁷ en todo caso, ha definido a las “vías de comunicación estatales las que constituyen la red vial dentro cada estado, con exclusión de las vías de comunicación nacionales que se encuentren en el mismo” (art. 91)

35 Véase en *Gaceta Oficial* Extra. n.º 35.771 del 18 de mayo de 2005.

36 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 35.327 del 28 de octubre de 1993.

37 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 37.332 del 26 de noviembre de 2001.

En todo caso, 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”. La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, en todo caso, le atribuyó a los estados la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales, así como la circulación en el ámbito estatal (art. 5).

Además, los estados tienen competencia en cuanto a la administración de la vialidad nacional siguiendo la decisión descentralizadora adoptada por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del poder público de 1989 (art. 11.3). En efecto, el artículo 164.10 C. asigna competencia exclusiva a los estados en materia de “conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales... en coordinación con el poder nacional”. Esta competencia 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, a cuyo efecto, la mencionada Ley de Tránsito y Transporte Terrestres reconoció la competencia de los estados en materia de la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales en coordinación con el Ejecutivo Nacional, en los términos previstos en dicha Ley (art. 5). La Ley, además, estableció que entre las autoridades administrativas encargadas de controlar y hacer cumplir la regulación del tránsito y transporte terrestre, estarían “las policías estatales de circulación” (arts. 7.2 y 13).

La Ley, por ejemplo, en su artículo 97, atribuyó al Ministerio de Infraestructura competencia exclusiva para establecer, mediante Resolución, las normas y procedimientos técnicos para la fijación de las tarifas a ser aplicadas por los estados y los concesionarios que administran la

infraestructura vial. En todo caso, para la fijación de las tarifas que se pueden cobrar a los usuarios por concepto de peaje por la utilización de las carreteras, puentes, túneles y autopistas que constituyen la red vial nacional y estatal, la gobernación del estado o autoridad estatal competente, debe elaborar la propuesta del pliego tarifario, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Infraestructura, y la debe someter a éste para su aprobación o no. El Ministerio de Infraestructura tiene un plazo de 60 días hábiles para pronunciarse, contados a partir de la fecha de recepción de la correspondiente solicitud. De aprobarse el pliego tarifario, que será publicada en la *Gaceta Oficial*, el Ministerio mediante Resolución debe fijar las tarifas, pudiendo ajustar el monto propuesto por el estado. De no aprobar el pliego tarifario, el Ministerio lo debe comunicar a la gobernación del estado o autoridad estatal competente, según el caso, no pudiéndose variar el monto de las tarifas que se estén cobrando a los usuarios. En todo caso, la Ley en su artículo 98 declara que no tiene efecto alguno la fijación de tarifas por concepto de peajes en contravención de lo dispuesto en dicha norma y su incumplimiento acarrea la intervención de la correspondiente estación recaudadora por parte del Ejecutivo nacional.

La Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, además, conforme lo disponía la Ley de Descentralización y sus reglamentos, dispone que cuando las carreteras, puentes, túneles o autopistas atraviesen el territorio de dos o más estados, se deben constituir mancomunidades para operar bajo una única administración (art. 101).

En cuanto a la administración de puertos y aeropuertos comerciales, la Constitución, siguiendo también la descentralización de competencias 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 “conservación, administración y aprovechamiento de...

puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el poder nacional” (art. 164,10). En esta materia, sin embargo, la competencia estatal también 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.

En materia de puertos se ha dictado la Ley General de Puertos³⁸, a los efectos de regular la competencia del poder público en materia portuaria, lo que comprende “el régimen de los puertos y su infraestructuras; la regulación, formulación y seguimientos de políticas en materias de puertos y construcciones de tipo portuario; el establecimiento de normas y procedimientos técnicos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura portuaria; los estudios y proyectos de desarrollo, construcción, modernización, y el mantenimiento de los puertos y construcciones de tipo portuario, conservación, administración aprovechamiento y defensa de los puertos”. El artículo 9 de la Ley agrega que “la coordinación entre los distintos niveles del poder público en el ejercicio de estas competencias”, se debe desarrollar en los términos previstos en la Constitución y en dicha Ley”.

En tal sentido, el artículo 17 de la Ley dispone que “el poder público nacional y el poder público estatal coordinarán entre sí el ejercicio de sus competencias en la materia portuaria, a cuyos fines, la Autoridad Acuática y las administraciones portuarias estatales deben cooperar en la planificación de la utilización del espacio portuario nacional y en la realización e implantación de los estudios y proyectos necesarios para la integración de un sistema nacional de transporte de carga.

En cuanto a los “puertos de uso comercial”, respecto de los cuales

38 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 37.589 del 11 de diciembre de 2002.

los estados tienen competencias, el artículo 42 de la Ley los define como “todos los puertos públicos de uso público, e interés general”. En relación con estos, dispone la misma norma, los Estados debe ejercer esta competencia de conformidad con la ley nacional y con lo que dispongan las leyes sancionadas por los respectivos consejos legislativos estatales, debiendo siempre “constituir un ente descentralizado que se encargue de la administración del puerto, u otorgarlo en concesión o habilitación”.

Por último, en materia de aeropuertos, la Ley de Aeronáutica Civil³⁹ destina su artículo 45 a definir a los aeropuertos, distinguiéndolos entre nacionales o internacionales, los cuales pueden ser de uso comercial o estratégico. Son nacionales los destinados a la operación de vuelo dentro del territorio venezolano, e internacionales, cuando sean designados por la Autoridad Aeronáutica para permitir la llegada o partida, desde o hacia el extranjero.

Son de uso comercial los que exclusivamente se utilizan con fines de explotación y aprovechamiento de sus posibilidades, correspondiendo la conservación, administración y aprovechamiento de los mismos a los estados, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo establecido la presente Ley. En esta materia, la disposición final segunda de dicha Ley se dedicó al tema de la “revisión de convenios relativos a materia aeronáutica”, disponiendo que “sin perjuicio a la descentralización de los estados”, dentro de los 2 años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, se debía proceder “coordinadamente a revisar los convenios suscritos por el Estado y los establecidos entre los distintos órganos y entes del Poder Público, adecuándolos a la normativa establecida en esta Ley”.

39 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 38.226 del 12 de julio de 2005.

2. *El contraste con las competencias y funciones atribuidas a los gobiernos regionales en el Perú*

Ante una delimitación de competencias exclusivas de los estados de la federación en Venezuela, como nivel político-territorial intermedio de una Federación que se declara en la Constitución como “descentralizada”, pero que en la práctica es “centralizada”, resulta significativo el contraste que significa la distribución de competencias exclusivas de los Gobiernos regionales en el proceso de descentralización del Estado en el Perú, tal como se regula en la Ley 27.783 Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley 27.867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, ambas de 2002⁴⁰.

En estas, en efecto, se asignan a los Gobiernos Regionales diversas competencias exclusivas y se les asignan a los Gobiernos regionales una serie de funciones, que en muchos casos, comparativamente, superan las que se atribuyen a los Estados en Venezuela.

A. *La asignación de competencias exclusivas a los Gobiernos regionales en el Perú*

En efecto, de acuerdo con el artículo 13.1 de la Ley 27783, son competencias exclusivas aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley; y conforme a ello, el artículo 35 de la misma Ley 27783 así como el artículo 10,1 de la Ley 27867 Orgánica de Gobiernos Regionales), asigna a los Gobiernos Regionales las siguientes competencias exclusivas:

a. *Planificación del desarrollo*

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los pro-

40 Véase en Adolfo Céspedes et ál, *Estado regional: normatividad esencial del proceso de descentralización peruano*, Lima 2005.

gramas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el plan nacional de desarrollo.

- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.

b. *Organización interna y presupuesto*

- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la ley de gestión presupuestaria del estado y las leyes anuales de presupuesto.

- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

c. *Proyectos de infraestructura*

- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.

d. *Promoción de empresas y del desarrollo económico*

- Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.

- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.

- Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.

- Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.

- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

e. *Turismo*

- Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.

f. *Administración de inmuebles públicos urbanos y demarcación territorial*

- Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.

- Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.

B. Algunas funciones de los gobiernos regionales en materia de competencias exclusivas

Conforme a los artículos 46 y siguientes de la Ley 27.867 Orgánica de Gobiernos Regionales, se asignan a los Gobiernos Regionales un conjunto de funciones específicas, en relación con las diversas competencias exclusivas que se le asignan, las cuales deben ejercer con base en las políticas regionales, que a la vez se deben formular en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Muchas de estas funciones están establecidas en el listado de funciones relativas a las competencias compartidas que se analizan más adelante, pudiendo identificarse sin embargo, las siguientes respecto

de la administración de inmuebles, turismo y artesanías.

a. *En materia administrativa y adjudicación de terrenos propiedad del Estado (art. 62).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales.

b) Realizar los actos de inmatriculación saneamiento, adquisición, enajenación, administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.

c) Establecer los mecanismos aplicables al registro, inscripción y fiscalización de los bienes de propiedad estatal, con excepción de los de propiedad de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional, de acuerdo con la normatividad vigente.

b. *En materia de turismo (art. 63).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.

b) Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.

c) Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, así como criterios técnicos que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas que se derivan de los lineamientos de la política nacional de turismo.

d) Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.

e) Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes.

f) Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional.

g) Llevar y mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos, en el ámbito regional, de acuerdo a la metodología establecida por el MINCETUR.

h) Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos.

i) Proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.

j) Disponer facilidades y medidas de seguridad a los turistas, así como ejecutar campañas regionales de protección al turista y difusión de conciencia turística, en coordinación con otros organismos públicos y privados.

k) Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.

l) Declarar eventos de interés turístico regional.

m) Supervisar la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con la actividad turística y el cumplimiento de los estándares exigidos a los prestadores de servicios turísticos de la región, así como aplicar las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, de conformidad con la normatividad vigente.

n) Suscribir contratos, convenios o acuerdos de cooperación inter-institucional con entidades públicas o privadas.

o) Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística.

p) Fomentar la organización y formalización de las actividades turísticas de la región.

q) Organizar y conducir las actividades de promoción turística de la región en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales.

r) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.

c. *En materia de artesanía (art. 64).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la artesanía, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.

b) Planificar concertadamente y ejecutar el desarrollo de la actividad artesanal de la región, mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.

c) Fomentar y desarrollar proyectos, programas u otros mecanismos para promover la competitividad y productividad de la actividad artesanal en la región, con la participación de entidades públicas y privadas.

d) Promover el desarrollo de productos artesanales orientados a la exportación y al mercado turístico.

e) Supervisar y evaluar el desarrollo de la actividad artesanal y la aplicación de las políticas, normas y procedimientos específicos.

f) Fomentar y autorizar ferias y exposiciones regionales, así como declarar eventos de interés artesanal orientados a promover el desarrollo de la artesanía de la región.

g) Fomentar y promover la organización y formalización de los productores artesanales y fortalecimiento gremial en la región.

h) Propiciar la conservación, preservación, rescate y desarrollo de

las técnicas de producción tradicional artesanal en la región.

i) Promover mecanismos e instrumentos para el desarrollo de la actividad artesanal en la región, vinculados a la actividad turística.

j) Identificar oportunidades de inversión, difundir y promover el crecimiento de las inversiones en la actividad artesanal en la región, aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo la exportación de artesanías.

k) Fomentar la innovación, la transferencia de tecnologías y la formación de artesanos, desarrollando instrumentos que posibiliten la generación y el acceso de las empresas artesanales de la región a nuevas tecnologías.

l) Promover la calidad, la productividad, el valor agregado, la imagen y la diferenciación de los productos artesanales de la región.

III. LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES EN VENEZUELA Y EL CONTRASTE CON EL SISTEMA PERUANO

1. Las competencias concurrentes en Venezuela y su ejercicio con sujeción a la ley nacional

A. La concurrencia y las leyes de bases

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debe señalarse que la gran mayoría de las materias referidas a las competencias “exclusivas” que en los artículos 156, 164 y 178 C. se distribuyen entre los tres niveles territoriales del poder público, resultan ser en realidad 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.

Entre estas materias que por ser de competencia concurrente corresponden también a los estados, se pueden identificar en la Constitu-

ción algunas relativas a la protección ciudadana, es decir, policía y administración de riesgos (art. 55); al desarrollo económico, como las relativas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (arts. 112, 299, 308, 309 y 310), a la promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria (art. 305, 306 y 307), a la ciencia y tecnología (art. 110); al desarrollo social, como la asistencia y protección social (arts. 75 a 81), a la salud (arts. 83, 84 y 85), a la vivienda (art. 82), a la educación (art. 102 a 109), a la cultura y el patrimonio histórico (art. 98 a 191), al deporte (art. 111), a la protección del trabajo (arts. 87 y ss.); y a la infraestructura y desarrollo físico, como la ordenación del territorio (art. 128), y el ambiente (arts. 127 a 129).

Sin embargo, aparte de que en la mayoría de estas materias se atribuye expresamente al poder nacional la competencia para dictar la legislación correspondiente, las mismas no pueden ejercerse por los estados sino siempre con sujeción a lo que disponga la ley nacional que se dicte. En efecto, conforme al artículo 165 C., todas estas materias deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el poder nacional, lo que conduce a un condicionamiento excesivo por parte de los órganos nacionales respecto de los otros niveles territoriales; y además, por leyes de desarrollo sancionadas por los consejos legislativos de los estados.

Sobre esas “leyes de bases”, las cuales constituyen una novedad en el constitucionalismo venezolano, la Exposición de motivos de la Constitución que se elaboró *ex post facto*, ha indicado 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 competencias⁴¹.

Esta “explicación” en realidad, lo que pone de manifiesto es la inadecuada traslación de una figura desarrollada en la experiencia de estados unitarios descentralizados, como España con sus Comunidades Autónomas, totalmente extrañas a lo que debería ser una Federación. En todo caso, los proyectos de tales leyes de bases deben ser sometidos por la Asamblea Nacional, obligatoriamente a consulta de los estados, a través de los consejos legislativos (art. 206). Los consejos legislativos de los estados también pueden tener la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los estados (art. 204,8).

Como ejemplos de estas leyes de bases en materias de competencia concurrente, aún cuando no hayan sido sancionadas como tales ni se haya efectuado la consulta mencionada, se pueden citar las siguientes:

B. *Las competencias en materia de salud*

En materia de salud, la Ley Orgánica de Salud⁴², establece que los gobernadores de los estados son los responsables en su respectiva entidad, del cumplimiento de la política nacional de salud y de la programación, organización, dirección, ejecución y coordinación de la organización pública en salud, de conformidad con las disposiciones contenidas en esta Ley (art. 14); asignándole a dichos gobernadores, en el artículo 15, las siguientes atribuciones: elaborar el plan estatal de salud, de conformidad con las políticas del Ministerio de la Salud; coordinar a nivel local la ejecución de los programas de la organización pública en salud; organizar el registro estatal de la salud bajo la dirección del Ministerio de la Salud y en coordinación con el registro nacional de la salud; evaluar la situación epidemiológica de su entidad fede-

41 *Gaceta Oficial* Extra. n.º 5.453 del 24 de marzo de 2000.

42 *Gaceta Oficial* n.º 36.579 del 11 de noviembre de 1998.

ral para la estimulación de riesgos, formulación de diagnósticos y el establecimiento de medidas preventivas, en concordancia con las políticas del Ministerio de la Salud; administrar los establecimientos de atención médica propiedad del Estado dedicados a la atención preventiva, reparatoria y rehabilitadora de la salud en los términos previstos en la Ley; realizar periódicamente las actualizaciones de la certificación y la acreditación de los establecimientos de atención médica, de acuerdo con las directrices técnicas dictadas por el Ministerio de la Salud; intervenir y reestructurar, sólo a los efectos de la organización y dirección administrativa, los establecimientos públicos de atención médica y aprobar un plan de recuperación y mantenimiento de los mismos, a los fines de garantizar su buen funcionamiento, ello de conformidad con lo previsto en los reglamentos de la Ley, la Ley Orgánica del Trabajo, la Ley del Estatuto de la Función Pública y las leyes estatales en materia funcional; administrar los programas nacionales y locales de asistencia social, correspondientes a su entidad territorial; administrar el Fondo Estatal de Asistencia Social para el financiamiento de la salud, correspondiente a su entidad territorial; y promover hacia los municipios la descentralización administrativa y de gestión de los programas y actividades relacionadas con la atención médica, con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y lo dispuesto en la ley nacional.

Por otra parte, la Ley dispone que los gobernadores deban ser los órganos de tutela de los establecimientos de atención médica propiedad del Estado.

Además, corresponde a los Ejecutivos regionales, solicitar a los alcaldes informes periódicos sobre la programación, coordinación y ejecución de los planes y programas destinados a la organización municipal de la salud, y la situación epidemiológica de los municipios, así como también rendición de cuentas periódicas del manejo presupuestario de aquellas partidas que hayan sido transferidas (art. 19).

Debe indicarse que en esta materia de competencias estatales en

materia de salud, en 1993 se suscribieron diversos convenios de transferencia de los servicios de salud entre el entonces Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de Sanidad y Asistencia Social por una parte, y los gobernadores de los Estados Aragua, Falcón, Anzoátegui, Bolívar y Carabobo, con motivo de lo cual, por decreto n.º 3.324 de 7 de enero de 1994, se dictó el Reglamento parcial n.º 9 LOD sobre la transferencia a estados de los servicios de salud pública⁴³, en cuyo texto se recogió el contenido de los referidos convenios, a los efectos de normativizar lo que en su inicio fueron cláusulas de convenios intergubernamentales. La experiencia desarrollada en esos convenios permitió, sin duda, la emisión del referido Reglamento parcial n.º 9 LOD que debía servir de base para los futuros convenios que habían de suscribirse con los restantes estados de la República para la transferencia de los servicios de salud pública.

C. *Las competencias en materia de servicios de agua potable y saneamiento*

En materia de prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, conforme a la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento⁴⁴, dispuso en su artículo 10, como competencia de los estados, participar en la provisión de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, distritos metropolitanos, mancomunidad de municipios, cooperativas y organizaciones comunitarias y grupos vecinales organizados, en los aspectos de la operación, mantenimiento, expansión, administración y comercialización de los sistemas de agua potable y de saneamiento, así como en el financiamiento de programas de inversión para la prestación de los servicios y de los subsidios de acuerdo a la política que establezca el poder ejecutivo nacional; aportar total o parcialmente los recursos fi-

43 A raíz del cambio de Gobierno este decreto no se publicó en la *Gaceta Oficial*, a pesar de haber sido aprobado en Consejo de Ministros.

nancieros para la construcción de obras o instalaciones de infraestructura hidráulica o sanitaria que estén contempladas en los planes de desarrollo del sector para el estado correspondiente; coadyuvar en el desarrollo y gestión de los servicios en los acueductos rurales y en los desarrollos no controlados, y contribuir al funcionamiento del régimen de subsidios de acuerdo a lo establecido en el respectivo reglamento y a la política que establezca el poder ejecutivo nacional;

D. *Las competencias en materia de residuos y desechos sólidos*

Por último, conforme a la Ley de residuos y Desechos Sólidos⁴⁵, sancionada para regular la producción y gestión responsable de los residuos y desechos sólidos, con el objeto de generar la reducción de los desperdicios al mínimo, y evitar situaciones de riesgo para la salud humana y calidad ambiental (art. 1), asignó a los estados (art. 13), las siguientes atribuciones: coordinar la elaboración de los planes estatales de gestión integral de residuos y desechos sólidos con los otros niveles de gobierno y velar por su ejecución; apoyar, técnica y financieramente en la gestión de residuos y desechos sólidos a los municipios; y diseñar y apoyar planes conjuntos con el ejecutivo nacional y los gobiernos locales para la gestión de residuos y desechos sólidos, en casos especiales como: contingencias, emergencias y catástrofes naturales.

E. *Las competencias en materia de pesca*

Por otra parte, en materia de pesca, la Ley de Pesca y Acuacultura⁴⁶, es la propia ley, en su artículo 6 la que dispone que son competencias concurrentes de los órganos del poder público nacional, estatal y municipal, dictar medidas dirigidas a: promover la pesca y la acuacultura, de acuerdo a las políticas establecidas por el Ministerio competen-

44 *Gaceta Oficial* Extra n.º 5.568 del 31 de diciembre de 2001.

45 *Gaceta Oficial* 38.068 del 18 de noviembre de 2004.

46 *Gaceta Oficial* n.º 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

te, organizar, desarrollar y consolidar, los asentamientos y las comunidades de pescadores artesanales; establecer incentivos financieros, comerciales, de capacitación, de infraestructura y de transferencia tecnológica; procurar el acceso directo y abastecimiento nacional de productos y subproductos pesqueros y de acuacultura; y las relativas a la vigilancia de las actividades de pesca, acuacultura y las que le fueren conexas.

Agrega además, el artículo 8 de la Ley , en cuanto a los estados, que los mismos pueden dictar leyes de desarrollo según corresponda, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, atendiendo a las políticas y planes de desarrollo nacional que regulen las actividades de pesca, acuacultura y las que le fueren conexas; los resultados de las investigaciones realizadas por instituciones públicas o privadas de reconocida trayectoria en el sector de pesca y acuacultura; la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos; el menor impacto social y económico negativo en las comunidades de pescadores artesanales que puedan resultar afectadas; y la participación efectiva de los diferentes representantes de las comunidades, que tengan ingerencia en las actividades de pesca, acuacultura y las que le fueren conexas en los diversos niveles del poder público.

F. *Las competencias en materia de vivienda*

La Ley del régimen prestacional de vivienda y hábitat⁴⁷ reguló la vivienda como una materia de competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno, precisando en su artículo 72, que el gobernador de cada estado debe crear un sólo organismo integral estatal de vivienda y hábitat, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, estando su funcionamiento enmarcado en las competencias y atribuciones que se le asignan en la ley.

Conforme al artículo 73 de la Ley son competencias del organismo

47 *Gaceta Oficial* n° 38.204 del 8 de junio de 2005.

integral estatal de vivienda y hábitat, las siguientes: formular el plan estatal anual de vivienda y hábitat, en cogestión con los municipios y dentro de las líneas estratégicas de la nación. en este sentido los planes estatales representarán la consolidación de los planes municipales, en coordinación con los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas, en una visión integradora así como la consideración de la infraestructura estatal necesaria; remitir al Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, los planes estatales del sector vivienda y hábitat en los lapsos que éste establezca y en los términos que disponga la ley y su reglamento para su incorporación al plan nacional anual; presentar los requerimientos de recursos necesarios ante el Ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat, para la ejecución de los planes estatales; vigilar el cumplimiento del plan estatal anual conjuntamente con la superintendencia del sistema de seguridad social y con las comunidades, en coordinación con los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas; recibir y canalizar ante las instancias competentes las denuncias por incumplimiento a las disposiciones establecidas en el presente marco legal, y coordinar con la superintendencia del sistema de seguridad social la aplicación de las sanciones que se requieran y vigilar por el cumplimiento de las mismas; presentar un informe semestral al Ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat, sobre la gestión habitacional cumplida por los sectores públicos y privados en el estado, en su área de competencia; asesorar, orientar, asistir técnicamente y garantizar la transferencia de competencias al ámbito municipal y contribuir en todas las actividades que fortalezcan el desarrollo de la vivienda y el hábitat en el estado, a fin de facilitar y apuntalar la gestión de los municipios; licitar y contratar la ejecución de los proyectos de equipamientos necesarios para el hábitat en el ámbito de su competencia; fomentar programas de cooperación e intercambio entre organismos municipales de vivienda y hábitat así como coordinar con los entes locales las acciones que faciliten la ejecución de los proyectos; y promocionar, de confor-

midad con los lineamientos que el Ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat establezca al respecto, los programas y las actuaciones relacionadas con la gestión habitacional y el desarrollo urbano.

G. *Las competencias en deportes*

En cuanto al deporte, como competencia concurrente, la Ley del Deporte⁴⁸ dispone que los organismos nacionales, estatales, municipales y parroquiales, así como los organismos privados, deban prestar asistencia y protección a las actividades deportivas públicas y privadas, y conjuntamente con los particulares deben velar por su fomento y desarrollo en conformidad con los propósitos definitivos dicha ley (art. 11). Además, la Ley considera como entes del sector público de la organización deportiva del país, no sólo a los organismos públicos a nivel nacional, sino a nivel estatal, municipal y parroquial a los cuales corresponde la formulación, desarrollo y ejecución de la política deportiva, en sus respectivos niveles de conformidad con lo establecido en el plan general del deporte venezolano; y a los órganos públicos que destinan y ejecuten programas especiales dirigidos a la niñez, juventud, trabajadores, indígenas, campesinos, población penitenciaria, discapacitados y tercera edad, entre otros (art. 13).

En particular, la Ley dispone que las unidades de administración y control de la actividad deportiva de los estados dependientes del ejecutivo estatal respectivo, deban ejercer dicha gestión específica en el campo del desarrollo deportivo y la alta competencia estatal, en armonía con los lineamientos que sobre las políticas deportivas se establezcan en el plan general del deporte venezolano. (art. 23). Además, las unidades administrativas descentralizada dependiente del poder ejecutivo estatal que en cada uno de los estados, esté encargada de dirigir, plani-

48 Véase en *Gaceta Oficial* n.º 4.975 Extra. del 25 de septiembre de 1995.

ficar, ejecutar y supervisar las actividades deportivas a nivel estatal, deben hacerlo en colaboración con el Instituto Nacional de Deportes y las unidades administrativas del sector de los niveles municipal, parroquial y las entidades deportivas, a los fines de garantizar la mayor participación posible (art. 24).

H. *las competencias en turismo*

En materia de turismo, conforme a la Ley Orgánica de Turismo⁴⁹, los estados deben ejercer las atribuciones constitucionales y legales en materia turística, de manera coordinada, armónica y con sujeción a las directrices de la política nacional de turismo sustentable, a fin de garantizar el tratamiento integral previsto en dicha Ley (art. 26). Dichas actividades que competen a los estados en su ámbito territorial, “en un marco de cooperación y coordinación con el Poder Público Nacional”, conforme al artículo 27 de la Ley, son las siguientes: crear la Corporación de Turismo Estatal a objeto de impulsar la ejecución de los planes, programas y proyectos turísticos conforme a la ley, su reglamento y los lineamientos de la política turística dictada por el Ministerio de Turismo, en el plan nacional estratégico de turismo; asistir y asesorar en materia turística, a las entidades municipales ubicadas dentro de su jurisdicción; participar con los entes y organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, en las actividades vinculadas directa o indirectamente al turismo regional; propiciar el establecimiento de centros de información y servicios turísticos; coadyuvar con el Ministerio de Turismo en el desarrollo de los espacios turísticos, conforme a lo establecido en la Ley; incentivar y promover, en coordinación con entes públicos o privados, a los pequeños y medianos inversionistas o prestadores de servicios en el área turística, así como a las organizaciones de usuarios y consumidores turísticos; elaborar y mantener actualizadas las estadísticas de la oferta y la demanda turística en su territorio,

49 *Gaceta Oficial* n.º 38.215 del 23 de junio de 2005.

con la cooperación de las autoridades municipales y del sector privado, en concordancia con los lineamientos dictados por el Ministerio de Turismo en el Plan Nacional Estratégico de Turismo; elaborar, actualizar y publicar el inventario de atractivos turísticos, prestadores de servicios turísticos y el Catálogo Turístico Estatal.; y proteger la integridad física del turista o usuario turístico y sus bienes, en sus regiones correspondientes, en coordinación con los órganos de seguridad ciudadana”.

I. *Las competencias en materia de zonas costeras*

En materia de zonas costeras, se dictó la Ley de Zonas Costeras⁵⁰, a cuyo efecto definió como tal “la unidad geográfica de ancho variable, conformada por una franja terrestre, el espacio acuático adyacente y sus recursos, en la cual se interrelacionan los diversos ecosistemas, procesos y usos presentes en el espacio continental e insular” (art. 2); declarando a los organismos del poder público nacional, estatal y municipal, como responsables de la aplicación y consecución de los objetivos de dicha Ley en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 22). En particular, el artículo 24 de la ley dispuso que en las zonas costeras compete al poder público estatal: adecuar el plan estatal de ordenación del territorio a lo previsto en la ley nacional; coadyuvar con la gestión integrada de las zonas costeras en los municipios; establecer el régimen de aprovechamiento de los minerales no metálicos, no reservados al poder nacional, las salinas y los ostrales en su jurisdicción, de conformidad con la ley; recomendar al poder público nacional, una vez oída la opinión conforme a los medio de consulta y participación pública previstos en la ley, las áreas y recursos que deban someterse a un régimen de administración especial; colaborar en la implementación de programas de saneamiento ambiental, incluyendo la caracterización y señalización de las playas aptas o no, involucrando a los medios de

50 *Gaceta Oficial* n.º 37.319 del 7 de noviembre de 2005.

consulta y participación pública previstos en la ley; cooperar con los municipios en la dotación de servicios y el saneamiento ambiental; establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional estatal; y cooperar a través de sus órganos de policía en la vigilancia de las actividades que en ella se desarrollen.

A los efectos del ejercicio de dichas competencias, como lo dispone el artículo 26 de la Ley, los estados deben dictar sus leyes de desarrollo de la Ley, de acuerdo con los lineamientos que deriven de la política socio económica del estado y conforme a las políticas de estado relativas a la ordenación del espacio geográfico nacional, a la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, y a las actividades a desarrollarse en las zonas costeras; todo ello, conforme al plan de ordenación y gestión integrada de las zonas costeras, asegurándose además la participación efectiva de los diferentes medios de consulta y participación pública que prevea la ley.

Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales asesorar y apoyar a los organismos públicos nacionales, estatales y municipales en el cumplimiento e implementación de las disposiciones establecidas en la Ley, y en particular, a tales efectos, conforme al artículo 27 de la Ley, debe promover mecanismos institucionales para el desarrollo de la gestión integrada de las zonas costeras así como programas de investigación y monitoreo de las zonas costeras; debe desarrollar metodologías y procedimientos para la valoración económica de los recursos naturales y para el adecuado manejo de las zonas costeras; debe mantener una base de datos actualizada con la información disponible sobre las zonas costeras; debe coordinará conjuntamente con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y las autoridades estatales y municipales, los programas de saneamiento ambiental de las playas, estableciendo mecanismos para la definición de las playas aptas para el uso público; y debe elaborar conjuntamente con los demás órganos competentes del estado, el proyecto del plan de ordenación y

gestión integrada de las zonas costeras, y una vez oída la opinión de los medios de consulta y participación pública, para su aprobación en Consejo de Ministros.

J. *Las competencias en materia de ordenación del territorio*

La Ley Orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio de 2005⁵¹, que derogó y sustituyó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, regula en la materia una competencia concurrente, que también corresponde a los estados, por lo que dicho texto también puede considerarse como una ley de bases.

En particular, dentro de los planes de ordenación territorial, la ley Orgánica contempla los planes estatales de ordenación del territorio, como instrumentos de planificación a largo plazo, que deben concretar las directrices del plan nacional de ordenación del territorio en el ámbito de cada estado y orientan las acciones y actividades a desarrollar por los organismos y entes públicos y privados con base a potencialidades y restricciones del territorio; y el mismo, conforme al artículo 78, debe contener lineamientos en las siguientes materias: los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio estatal, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas, políticas de desarrollo y realidades ecológicas; la localización de las principales actividades económicas y de servicios; los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades centros poblados; la localización de las áreas naturales protegidas y áreas de uso especial; la política de incentivos que coadyuven a la ejecución del plan estatal de ordenación del territorio y los planes municipales; la localización de los proyectos de redes de servicios, corredores viales y de infraestructura en general de carácter estatal; la definición de las áreas sujetas a ries-

51 *Gaceta Oficial* n.º 38,236 del 1º de septiembre de 2005.

gos asociados a eventos naturales (geológicos, sismológicos, hidrológicos, inestabilidad de laderas, desertización, etc.), tecnológicos o antrópicos (desertificación, contaminación de aire, agua y suelo), así como los mecanismos adecuados para disminuir su vulnerabilidad y salvaguardar la vida y seguridad de la población; y la incorporación de los espacios que constituyan el hábitat y las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, demarcados según la Ley de la materia.

A los efectos de la elaboración del plan, en cada se estableció una comisión estatal de ordenación del territorio, presidida por el gobernador e integrada por representantes de los ministerios cuyas competencias están vinculadas al tema (art. 79). Dicha comisión debe tener como secretaría técnica la dirección estatal ambiental del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con amplias competencias en la materia (art. 80), entre las cuales está la coordinación de la elaboración del proyecto de plan estatal de ordenación del territorio (art. 81).

Dichos planes estatales deben ser aprobados por el gobernador respectivo, previa opinión favorable de la comisión nacional de ordenación del territorio y la aprobación unánime de los ministerios representados en la comisión estatal de ordenación del territorio (art. 83), y deben publicarse en la *Gaceta Oficial* del respectivo estado. La ejecución de los planes estatales se puede llevar a cabo a través de los organismos públicos, directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando éstos bajo la coordinación y control de los organismos públicos (art. 85), particularmente del gobernador del respectivo estado, con la asesoría de la correspondiente comisión estatal de ordenación del territorio. En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes deben realizar las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del plan estatal y, en particular, les corresponde otorgar o negarán las constancias de uso conforme previstas en la ley orgánica, e imponer las sanciones

administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del plan estatal de ordenación del territorio (art. 86).

2. *Las competencias compartidas en el sistema peruano de descentralización*

A. *Las competencias compartidas*

En cuanto a las competencias compartidas, el artículo 13.2 de la Ley 27.783 las define como aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados; y el artículo 36 de la misma Ley 27.783, así como el artículo 10,2 de la Ley 27.867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), le asigna a los Gobiernos Regionales las siguientes competencias compartidas:

a. *Educación*

- Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.

b. *Salud pública*

- Salud pública

c. *Promoción económica*

- Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.

- Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.

d. *Gestión ambiental*

- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.

- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.

e. *Cultura*

- Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.

f. *Participación ciudadana*

- Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.

B. Las funciones de los Gobiernos regionales en relación a las competencias compartidas

Conforme a los artículos 46 y siguientes de la Ley 27.867 Orgánica de Gobiernos Regionales, se asignan a los Gobiernos Regionales un conjunto de funciones específicas, en relación con las diversas competencias que se le asignan, las cuales deben ejercer con base en las políticas regionales, que a la vez se deben formular en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Las siguientes son las funciones específicas:

a. *En materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación (art. 47).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.

b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.

c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.

d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos.

e) Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.

f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación.

g) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.

h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad.

i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso

de las lenguas originarias de la región.

j) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional.

k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.

l) Proteger y conservar, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural nacional existente en la región, así como promover la declaración por los organismos competentes de los bienes culturales no reconocidos que se encuentren en la región.

m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales.

n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

o) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerla a disposición de la población.

p) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.

q) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de servicio educativo.

r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y

actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua.

s) Fortalecer en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad.

t) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local.

u) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional.

b. *En materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa (art. 48)*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa, con la política general del gobierno y los planes sectoriales.

b) Incorporar la promoción del empleo productivo en los planes de desarrollo regional concertados.

c) Formular y ejecutar los planes de promoción de la pequeña y micro empresa, y apoyo a las iniciativas empresariales, que incidan en la mejora de la calidad del empleo de estas unidades económicas.

d) Promover el diálogo y la concertación con las organizaciones representativas de los trabajadores, empleadores y sectores de la sociedad vinculados, en materia de trabajo, promoción del empleo, formación profesional y fomento de la micro y pequeña empresa.

e) Promover mecanismos de prevención y solución de conflictos laborales, difusión de la normatividad, defensa legal y asesoría gratuita del trabajador.

f) Conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a ley en el ámbito de su competencia.

g) Promover e incentivar el desarrollo y formalización de pequeñas y microempresas con criterios de flexibilidad y simplificación, la instalación de empresas en la región y la iniciativa privada en actividades y servicios regionales.

h) Conducir y ejecutar acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y bienestar social, concertando con entidades públicas y privadas, así como con organizaciones representativas de la región. Del mismo modo, hacer cumplir las normas de prevención y de protección contra riesgos ocupacionales.

i) Dirigir y ejecutar en el ámbito regional la política nacional de promoción del empleo, capacitación y formación profesional, promoviendo la normalización y certificación de competencias laborales.

j) Elaborar y difundir información en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la micro y pequeña empresa.

k) Promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

l) Fomentar la formación profesional de los recursos humanos de las empresas de la región como un mecanismo de mejoramiento de los ingresos, la productividad y competitividad a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica.

m) Coordinar la oferta de formación profesional y los programas de orientación laboral y ocupacional que brindan las entidades públicas y privadas; asimismo, supervisar los sistemas de intermediación laboral en la región y su articulación con el sistema de formación profesional.

n) Conducir y ejecutar en la región la política de fomento de la pequeña y micro empresa, en el marco de la política nacional.

o) Promover la provisión de servicios financieros y de desarrollo empresarial a la pequeña y micro empresas, por parte del sector privado.

p) Resolver como Instancia Regional de Trabajo, en los procedimientos administrativos que tratan sobre materias de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa.

q) Llevar los registros administrativos en el ámbito de su competencia, en aplicación de la normatividad vigente.

r) Simplificar los trámites y procedimientos administrativos aplicables a la constitución de empresas en su jurisdicción.

c. *En materia de salud (art. 49)*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) Formular y ejecutar, concertadamente, el Plan de Desarrollo Regional de Salud.

c) Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional.

d) Participar en el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud de conformidad con la legislación vigente.

e) Promover y ejecutar en forma prioritaria las actividades de promoción y prevención de la salud.

f) Organizar los niveles de atención y administración de las entidades de salud del Estado que brindan servicios en la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.

g) Organizar, implementar y mantener los servicios de salud para la prevención, protección, recuperación y rehabilitación en materia de salud, en coordinación con los Gobiernos Locales.

h) Supervisar y fiscalizar los servicios de salud públicos y priva-

dos.

i) Conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres.

j) Supervisar y controlar la producción, comercialización, distribución y consumo de productos farmacéuticos y afines.

k) Promover y preservar la salud ambiental de la región.

l) Planificar, financiar y ejecutar los proyectos de infraestructura sanitaria y equipamiento, promoviendo el desarrollo tecnológico en salud en el ámbito regional.

m) Poner a disposición de la población, información útil sobre la gestión del sector, así como de la oferta de infraestructura y servicios de salud.

n) Promover la formación, capacitación y el desarrollo de los recursos humanos y articular los servicios de salud en la docencia e investigación y proyección a la comunidad.

o) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia sanitaria.

p) Ejecutar, en coordinación con los Gobiernos Locales de la región, acciones efectivas que contribuyan a elevar los niveles nutricionales de la población de la región.

d. *En materia de población (art. 50).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, dirigir, evaluar y controlar los programas en materia de población a nivel regional, en concordancia con la política y plan nacional de población, en coordinación con los Gobiernos Locales.

b) Promover la educación e información en materia de población, contribuyendo a consolidar una cultura demográfica y a propiciar en

todos los grupos y sectores sociales, hábitos de vida saludables y prácticas orientadas a la solución de los problemas de población, en especial la reversión de los saldos migratorios negativos provinciales, la redistribución espacial de la población y la atención al envejecimiento demográfico.

c) Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios.

d) Promover la incorporación de criterios y previsiones demográficos en los planes y programas de desarrollo urbano y regional, en coordinación con los Gobiernos Locales.

e) Generar alternativas a la emigración rural a través del fortalecimiento de capacidades productivas, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los centros poblados, que permitan la atención a las necesidades de la población rural dispersa y aislada.

f) Formular, coordinar y supervisar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental y de salud en las ciudades y a evitar el poblamiento en zonas de riesgo para la vida y la salud, en coordinación con los Gobiernos Locales, garantizando el pleno respeto de los derechos constitucionales de las personas.

e. *En materia de agraria (art.51)*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.

b) Administrar y supervisar la gestión de actividades y servicios agropecuarios, en armonía con la política y normas de los sectores correspondientes y las potencialidades regionales.

c) Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.

d) Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región.

e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.

f) Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos.

g) Supervisar y administrar el servicio de información agraria en la región, la cual podrá contar con una red de información provincial y distrital, la que operará en armonía con el sistema nacional de información agraria.

h) Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y las unidades productivas orientadas a la exportación.

i) Planificar, promover y concertar con el sector privado, la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial.

j) Planear, supervisar y controlar, en coordinación con el gobierno nacional la mejora de los servicios de comercialización agropecuaria, del desarrollo de cultivos y de crías y ganadería.

k) Promover y prestar servicios de asistencia técnica en sanidad agropecuaria, de acuerdo a las políticas y programas establecidos por la autoridad nacional de sanidad agraria.

l) Fomentar sistemas de protección de biodiversidad y germoplasma.

m) Fomentar la investigación y transferencia de tecnológica y ex-

tensión agropecuaria.

n) Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

o) Promover políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria.

p) Promover, asesorar y supervisar el desarrollo, conservación, manejo, mejoramiento y aprovechamiento de cultivos nativos, camélidos sudamericanos y otras especies de ganadería regional.

q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

f. *En materia pesquera (art. 52).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región.

b) Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción.

c) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.

d) Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, PYMES y unidades productivas orientadas a la exportación.

e) Desarrollar e implementar sistemas de información y poner a disposición de la población información útil referida a la gestión del sector.

f) Promover, controlar y administrar el uso de los servicios de in-

fraestructura de desembarque y procesamiento pesquero de su competencia, en armonía con las políticas y normas del sector, a excepción del control y vigilancia de las normas sanitarias sectoriales, en todas las etapas de las actividades pesqueras.

g) Verificar el cumplimiento y correcta aplicación de los dispositivos legales sobre control y fiscalización de insumos químicos con fines pesqueros y acuícolas, de acuerdo a la Ley de la materia. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.

h) Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medio ambiente.

i) Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.

j) Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.

g. *En materia ambiental y de ordenación del territorio (art. 53).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.

b) Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales.

c) Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas.

d) Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

e) Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.

f) Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.

g) Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macro regiones.

h) Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.

i) Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas.

j) Preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley.

h. *En materia de industria (art. 54).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de industria de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) Impulsar el desarrollo de sus recursos humanos, y la mejora en la productividad y competitividad de sus unidades económicas y el aprovechamiento de las potencialidades regionales.

c) Identificar las oportunidades de inversión y promover la iniciativa privada en proyectos industriales.

d) Promover la provisión de servicios financieros a las empresas y

organizaciones sociales productivas de la región, con énfasis en las PYMES y las unidades productivas orientadas a la exportación, por parte del sector privado.

e) Desarrollar, implementar y poner a disposición de la población sistemas de información relevante y útil para las empresas y organizaciones de la región, así como para los niveles regional y nacional.

f) Simplificar los trámites y procedimientos administrativos aplicables a las empresas en su jurisdicción, con énfasis en las medianas y PYMES y las unidades productivas orientadas a la exportación.

g) Organizar ferias regionales y promover la participación de la región en eventos similares de nivel internacional.

i. *En materia de comercio (art. 55).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de comercio de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, en coordinación con las entidades del sector público competentes en la materia.

b) Impulsar el desarrollo de los recursos humanos regionales y la mejora en la productividad y competitividad de las unidades económicas de la región, a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica.

c) Elaborar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo de la oferta exportable y de promoción de las exportaciones regionales.

d) Identificar oportunidades comerciales para los productos de la región y promover la participación privada en proyectos de inversión en la región.

e) Promover la provisión de servicios financieros a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, PYMES y las unidades productivas orientadas al comercio y a las exportaciones, por

parte del sector privado.

j. *En materia de transportes (art. 56).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.

c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia.

d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.

e) Desarrollar y administrar los aeródromos de ámbito regional, coordinando con la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme a ley.

f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.

g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.

h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente.

k. *En materia de telecomunicaciones (art. 57).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de telecomunicaciones de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) Promover, ejecutar y concesionar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia, en concordancia con la normatividad nacional y los convenios internacionales. Asimismo, promover la inversión privada en proyectos de telecomunicaciones, de acuerdo a la ley de la materia.

c) Fomentar y fortalecer el desarrollo de medios de comunicación regional y de una red pública de comunicaciones en la Región.

d) Coordinar con el Gobierno Nacional las autorizaciones de las estaciones de radio y televisión regional y el Gobierno Nacional otorga las licencias correspondientes, en armonía con las políticas y normatividad nacional y los convenios internacionales.

e) Participar en los proyectos de comunicaciones a cargo del gobierno nacional.

l. *En materia de vivienda y saneamiento (art. 58)*

a) Formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.

b) Promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales, canalizando los recursos públicos y privados, y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región, para programas municipales de vivienda.

c) Incentivar la participación de promotores privados en los dife-

rentes programas habitacionales, en coordinación con los gobiernos locales.

d) Difundir el Plan Nacional de Vivienda y la normativa referida a la edificación de vivienda, así como evaluar su aplicación.

e) Ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica en materia de construcción y saneamiento.

f) Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento.

g) Aprobar los aranceles de los planos prediales con arreglo a las normas técnicas vigentes sobre la materia del Consejo Nacional de Tasaciones.

h) Asumir la ejecución de los programas de vivienda y saneamiento a solicitud de los gobiernos locales.

m. *En materia de energía, minas e hidrocarburos (art. 597).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) Promover las inversiones en el sector, con las limitaciones de Ley.

c) Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

d) Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos de la región. Asimismo, otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica.

e) Conducir, ejecutar, supervisar y cooperar en programas de electrificación rural regionales, en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural.

f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.

g) Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de hidrocarburos regionales.

h) Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.

n. En materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades (art. 60).

a) Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los Gobiernos Locales.

b) Coordinar la ejecución por los Gobiernos Locales de las políticas sectoriales y el funcionamiento de los programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social del Estado, con énfasis en la calidad de los servicios, la igualdad de oportunidades con equidad de género y el fortalecimiento de la economía regional. El Gobierno Nacional coordina el cumplimiento de la ejecución por los Gobiernos Regionales de lo que les compete de las políticas y programas señalados en el presente inciso.

c) Formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual.

d) Promover la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión so-

cial en sus diversas modalidades, brindando la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas.

e) Gestionar y facilitar el aporte de la cooperación internacional y las empresas privadas en los programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social.

f) Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades.

g) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción.

h) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.

o. *En materia de defensa civil (art. 61).*

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de Defensa Civil, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.

b) Dirigir el Sistema Regional de Defensa Civil

c) Organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas.

d) Promover y facilitar la formación y equipamiento de Compañías de Bomberos Voluntarios en la región.

e) Promover y apoyar la educación y seguridad vial.

IV. LAS COMPETENCIAS RESIDUALES EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA, NO SÓLO ESTADALES SINO NACIONALES, Y LA AMPLITUD DESMESURADA DE LA CLÁUSULA DE COMPETENCIAS IMPLÍCITAS

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 establecida a favor del poder nacional en el artículo 156.33 C., el residuo a favor de los estados puede resultar aún más exiguo y dependiente del poder nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye al poder nacional competencia en toda otra materia que la Constitución atribuya al poder público nacional, o que “le corresponda por su índole o naturaleza”. Con ello, cualquiera de las materias de la competencia residual de los estados podría ser centralizada sin límite alguno.

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 do-

ble competencia residual: a favor del poder nacional en materia tributaria; y el resto, a favor de los estados.

V. EL RÉGIMEN LEGAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LA FEDERACIÓN EN VENEZUELA EN MATERIA DE COMPETENCIAS CONCURRENTES

1. *Algunos antecedentes*

Cualquier análisis somero de la normativa constitucional en lo que se refiere a la diferenciación del poder público en poder nacional y poder de los estados o poder estatal en Venezuela, evidentemente que conduce a la apreciación de que en cuanto a atribuciones y facultades, la organización “estadal” está constitucionalmente minimizada en relación a las que se asignan al poder nacional. A lo anterior debía añadirse la minimización de la autonomía política de los estados que existió hasta 1989, dado que los gobernadores de los mismos, no sólo eran designados libremente por el Presidente de la República, sino que eran agentes del Ejecutivo nacional⁵².

Como se ha dicho anteriormente, a finales de los años ochenta, puede decirse que el régimen político entró en crisis, entre otros aspectos, por las exigencias de la democratización. Más de 10 años de planteamientos políticos y de sacudimientos a la sociedad civil, condujeron a una toma de conciencia que se catalizó en los trabajos de la Comisión para la Reforma del Estado, y que condujeron, a fines de los ochenta, a la formulación de un proyecto de reforma del Estado en cuatro frentes: reforma electoral, reforma de los partidos políticos, reforma de la forma federal del Estado (descentralización política) y reforma municipal. El descontento popular, además, se había manifestado en

52 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, t. II, “El Poder nacional, estatal y municipal”, San Cristóbal y Caracas, Universidad Católica del Táchira y Edit. Jurídica Venezolana, 1996, pp. 367 y ss.

las elecciones municipales durante la década de los ochenta, donde la alta abstención (en un país donde ésta nunca había sido superior al 7%) fue el detonante necesario para que los partidos políticos se dieran cuenta de la gravedad de la crisis y de la necesidad de realizar las reformas, como una cuestión de supervivencia del sistema. Así, a finales de la década de los ochenta, se sentaron las bases para la reforma político estatal, con la aprobación de leyes de descentralización política, de régimen municipal y de reforma electoral.

En todo caso, la discusión política pública del tema, condujo, en una primera fase, a la sanción en 1989, de la Ley relativa a la elección directa del órgano ejecutivo de los estados de la Federación, los gobernadores, buscando superar el esquema tradicional conforme al cual los gobernadores de los estados eran de la libre designación y remoción por el Presidente de la República; reflejo claro, sin duda, del esquema de Federación centralizada existente.

Conforme a esa Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de estado⁵³, la primera elección de gobernadores se efectuó en diciembre de 1989. Sin embargo, era evidente que por supuesto, el problema de la crisis del federalismo del Estado venezolano no se podía resolver con la sola elección directa de los gobernadores por voto popular. Esa era, sin duda, una pieza importante que debía adoptarse en un proceso general de descentralización política a través de la redefinición del federalismo; pero reducir el problema a la sola elección directa de los gobernadores era confundir la parte con el todo, y no percatarse de que con una reforma de esa naturaleza, realizada en forma aislada, no se solucionaba el problema de fondo global, que era el de centralismo. En efecto, nada se ganaba con elegir a los gobernadores de estado si éstos no tenían materialmente atribuciones estatales que ejercer, ya que básicamente actuaban sólo como agentes del Ejecutivo nacional.

53 Véase en *Gaceta Oficial* Extra. n.º 4086 del 14 de abril de 1989.

Era necesario, por tanto, que se realizara un esfuerzo adicional para comenzar el proceso de convertir a los estados de la Federación en entidades con competencias autónomas de importancia, a los efectos de que la elección de los gobernadores fuera un paso más de avance en el proceso de descentralización política. Era indispensable, por tanto, iniciar el proceso de reformulación de la Federación centralizada, de manera de cambiar el sistema de distribución de competencias entre la República a los órganos que ejercen el poder nacional (federal) y los estados, cuyos órganos ejercen el poder estatal. En definitiva, se trataba de replantearse el sistema de distribución vertical del poder público, o, en otras palabras, los términos conforme a los cuales la Constitución de 1961 regulaba el Estado federal (art. 2). Para ello se recurrió a lo que establecía el artículo 137 C. de 1961, en el cual se autorizaba al Congreso para con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara (Diputados y Senado), para atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Como consecuencia de ello se sancionó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) de 28 de diciembre de 1989, que entró en vigencia el 1º de enero de 1990⁵⁴.

Debe indicarse que en la Constitución de 1999 se recogió el mismo principio del artículo 137 C. de 1961, al disponer el artículo 157 que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, puede atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización, agregando el artículo 158 que “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

54 Véase en *Gaceta Oficial* Extra n.º 4.153 del 28 de diciembre de 1982. Cfr. en materia de descentralización política lo expuesto Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, t. II, “Evolución histórica del Estado”, cit. pp. 229 y ss.; 458 y ss.; y 536 y ss.; y t. II, “El Poder nacional, estatal y municipal”, cit., y 394 y ss.

para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

En la referida Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público se establecen las bases legislativas para la descentralización política de la Federación en Venezuela, mediante el reforzamiento del papel no sólo de los estados, sino incluso del antiguo Distrito Federal, al cual también debía extenderse la normativa de la Ley en la medida que fuera posible (art. 2). Dicha Ley Orgánica ha continuado en vigencia después de entrada en vigencia de la Constitución de 1999, y la Asamblea Nacional incluso ha reformado alguno de sus artículos en 2003, adaptando la terminología de su articulado al texto de la Constitución⁵⁵.

Por tanto, dado que dicha Ley estableció las bases legales para la revitalización del federalismo en Venezuela, y aún cuando su ejecución se haya detenido a partir de 1995, a continuación analizaremos su contenido, partiendo de su objeto múltiple que se enumera en el artículo 1.º, así:

1. Desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa;
2. Delimitar competencias entre el poder nacional y los estados;
4. Determinar las fuentes de ingresos de los estados;
5. Coordinar los planes anuales de inversión de las entidades federales con los que realice el Ejecutivo nacional en ellas; y
6. Facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del poder nacional a los estados.

Debe señalarse que la Ley Orgánica de Descentralización, a pesar de haber sido publicada a fines de 1989, tampoco durante sus primeros años de vigencia fue objeto de ejecución sistemática, ni el Gobierno Nacional definió su ejecución como una política gubernamental. La descentralización, inicialmente, solo consistió en una Ley orgánica cu-

55 Ley de reforma de 14 de agosto de 2003, en *Gaceta Oficial* n.º 37753 del 14 de agosto

ya ejecución parcial quedó en manos de las antiguas asambleas legislativas de los estados, las cuales aprobaron algunas leyes estatales en el ámbito de las competencias concurrentes.

En realidad solo fue a partir de junio de 1993 y hasta febrero de 1994, cuando la descentralización se asumió como una política gubernamental, a cuyo efecto el Presidente de la República en Consejo de Ministros no sólo aprobó cerca de quince reglamentos de la Ley, sino que alentó el proceso, habiéndose suscrito los primeros convenios de transferencia de servicios en materia de competencias concurrentes, como la salud, entre la República y cinco de los estados de la Federación⁵⁶. En esa tarea, fue fundamental la designación de un Ministro de Estado para la Descentralización⁵⁷.

2. *La enumeración de las competencias concurrentes entre los niveles del poder público*

La Ley Orgánica, luego de repetir en su artículo 3.º la enumeración de las competencias de los estados que realizaba el artículo 17 C. de 1961 (equivalente al artículo 164 C. de 1999), las que calificó como de “competencia exclusivas de los estados”, estableció una lista de materias que se denominan “competencias concurrentes” y que vino a configurarse como el primer reconocimiento formal por parte de los órganos del poder nacional, en el sentido de que la Constitución, permitía identificar esas materias concurrentes entre los diversos niveles del poder público, y que por tanto, correspondían por igual a la República (poder nacional), a los estados (poder estatal), y a los municipios (poder municipal) .

de 2003.

56 Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela, 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro del Estado para la Descentralización*, Caracas, 1994.

57 Véase decreto n.º 3.032 de 7 de junio de 1993 en *Gaceta Oficial* n.º 35.229 del 9 de junio de 1993.

En relación a esas materias, el artículo 4.º LOD reconoció formalmente que en el país se había operado un proceso de centralización, en el sentido de que a pesar del carácter concurrente de las competencias, el poder nacional, sin embargo, las había venido asumiendo; y que por ello, en virtud de la nueva Ley, se establecía como una formulación de política estatal, el que dichas materias “serán transferidas progresivamente a los estados”.

En efecto, el artículo 4.º LOD establece que en ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta Ley señala, deben ser transferidos progresivamente a los estados, los siguientes servicios “que actualmente presta el Poder Nacional”:

- 1.º La planificación, coordinación y proporción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia;
- 2.º La protección de la familia y en especial del menor;
- 3.º Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;
- 4.º La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio;
- 5.º La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;
- 6.º La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;
- 7.º El deporte, la educación física y la recreación; 8ª) Los servicios de empleo;
- 9.º La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores;
- 10.º La promoción de la agricultura, la industria y el comercio; 11º) La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales;
- 12.º La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la ley nacional;

- 13.º 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.º La vivienda popular, urbana y rural;
- 15.º La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales;
- 16.º 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.º La investigación científica; y
- 18.º La defensa civil.

Conforme al Parágrafo Único del artículo 1º del Reglamento parcial n° 1 LOD, sobre transferencias de servicios y competencias a los estados y sobre los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión, dictado por decreto n° 3.250 del 18 de noviembre de 1993⁵⁸, se entiende por servicios la organización comprehensiva del personal, de los bienes y de los recursos financieros que los órganos del poder nacional destinan para gestionar las materias que los estados asuman, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica y en el Reglamento.

Las competencias concurrentes y los respectivos servicios establecidos en el artículo 4.º LOD, constituyen actividades básicas dentro de las tareas del Estado, como servicios públicos que están destinados a la satisfacción de necesidades fundamentales de la sociedad en cada uno de los estados. De ellos, son de índole social: la educación, la salud, la protección de la familia y del menor, la atención a las comunidades indígenas, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, los servicios de empleo, la formación de recursos humanos y de bienestar de los trabajadores, el deporte, la educación física y la recreación, la vivienda popular, urbana y rural.

58 Véase el texto en *Gaceta Oficial* n.º 3.250 del 18 de noviembre de 1993.

Corresponden al plano cultural y científico, los servicios para la formación de la cultura, en sus diversas manifestaciones y la protección y conservación de obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico y la investigación científica.

Los servicios de índole económica están referidos a la planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral del ámbito estatal, la promoción de la agricultura, la industria y el comercio y la protección a los consumidores.

Entre los servicios de índole ambiental, ordenación territorial y de infraestructura están la conservación del territorio del estado, la ejecución de obras públicas de interés estatal y la prestación de servicios públicos.

En lo atinente a la seguridad y orden público está la defensa civil.

Este conjunto de servicios a ser transferidos progresivamente a los estados, constituye, en esencia, la descentralización negociada que anima la Ley Orgánica de Descentralización, mediante un proceso de concertación entre el poder nacional y los estados. Así se le debería dar respuesta a las exigencias de las regiones y comunidades en los campos social, económico, cultural, ambiental y de seguridad y orden público, aún cuando en el económico no se contempla una actividad productiva de tanta actualidad, como la información estadística y automatizada. Sin embargo, se trata de servicios que la dinámica del proceso de descentralización incluso incorporó de hecho en los acuerdos y convenios que se realizaron entre algunos estados y los órganos del poder nacional.

En algunos casos de servicios de orden social y ambiental territorial, como son la educación, la salud y la nutrición, la ordenación del territorio y la ejecución de obras públicas de interés estatal, más que una transferencia puede decirse que se trata de una delimitación de competencias entre los diversos niveles de gobierno.

Además de la anterior enumeración de servicios que el poder nacional reconoce como concurrentes y centralizados, a los efectos de su progresiva transferencia a los estados, la Ley Orgánica, en forma indirecta, establece otro conjunto de materias que se consideran como de competencias concurrentes, y que son “la prestación de los servicios públicos de agua, luz, teléfonos, transporte y gas”, respecto de los cuales la Ley no prescribe la necesaria transferencia progresiva a los estados, sino que se limita a establecer en el artículo 5.º LOD, como definición de política pública, que la prestación de esos servicios “podrá ser administrada por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean nacionales, estatales o municipales”, con lo que se abría campo a la privatización parcial de esos servicios, al preverse la constitución de empresas mixtas, es decir, con participación de capital privado, en aquellos casos en los cuales dichos servicios se prestasen por empresas públicas. Era el caso del antiguo Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) para los servicios de agua en todo el territorio nacional, que fue sustituido por las empresas Hidroven y las Hidro regionales y estatales; de la antigua Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) en las áreas donde prestaba el servicio de luz, también descentralizada con la creación de empresas eléctricas regionales; de las empresas públicas de transporte aéreo, transporte terrestre o transporte marítimo; y de la antigua empresa CORPOVEN, filial de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) que prestaba el servicio de gas.

La política de empresas mixtas mencionadas, podría originar empresas regionales (participación de varios estados y el poder nacional, como sucedió en algunos casos, de Hidros regionales), estatales (participación de los estados) o municipales (participación de los municipios).

3. *El procedimiento para la transferencia de servicios*

La Ley Orgánica estableció un procedimiento para la transferencia de los servicios del poder nacional a los estados que al momento de promulgarse la Ley estaban siendo prestados por el poder nacional (“actualmente prestados” dice el artículo 6.º LOD) y que corresponden a las materias concurrentes establecidas en el antes mencionado artículo 4.º LOD; procedimiento de carácter concertado, basado en la suscripción de “convenios” o contratos públicos intergubernamentales, entre los órganos nacionales y estatales. Este procesamiento fue reglamentado en el citado Reglamento parcial nº 1 LOD⁵⁹.

A. *La iniciativa de la transferencia*

La iniciativa para la realización de la transferencia de los servicios mencionados, puede partir de los dos niveles interesados; tanto del nivel nacional como del nivel estatal.

En efecto, en primer lugar, la iniciativa para la transferencia puede partir del nivel estatal y, en particular, del gobernador del estado. En este caso, cuando el Gobernador considere que la Administración estatal pueda asumir la prestación de un servicio de los mencionados, debe hacer una solicitud al Ejecutivo nacional, a través del Ministro de Interior y Justicia, a cuyo efecto debe oír previamente la opinión del consejo legislativo o de su comisión delegada (art. 6.1). La Ley Orgánica sólo establece el carácter obligatorio de esta consulta pero no establece que sea vinculante, por lo que aun en el supuesto de que el consejo legislativo expresase una opinión desfavorable, el Gobernador, en todo caso, podría formular la solicitud de transferencia al Ejecutivo nacional.

En estos casos de iniciativa para la realización de la transferencia

59 Dictado por el citado decreto n.º 3.250 del 13 de diciembre de 1993, *Gaceta Oficial* n.º 35.359 de 13 de diciembre de 1993.

de parte del gobernador de un estado, el Ministro de Interior y Justicia debe someter el programa de transferencia del servicio, en un lapso de 90 días, a la aprobación de la Asamblea Nacional o de su Comisión Delegada, el cual deberá contener, como mínimo, conforme a los artículos 2, 3 y 6 del Reglamento parcial n° 1, lo siguiente:

1. Las disposiciones constitucionales y legales que justifiquen cada transferencia, así como la identificación de los servicios nacionales afectados y la organización de la Administración Pública nacional a los que éstos están adscritos o que sea responsable de los mismos.
2. La determinación de las funciones y competencias, que corresponden al estado, incluidas las de supervisión, inspección y control, que quedan reservados a la Administración Pública nacional.
3. La especificación de los órganos y unidades, así como en su caso, de las entidades descentralizadas y establecimientos objeto de transferencia.
4. La relación detallada del personal objeto de transferencia, con indicación de su categoría, condiciones de empleo y retribución y situación administrativa.
5. El inventario detallado de los bienes inmuebles y muebles, así como de los restantes derechos y obligaciones, objeto de transferencia.
6. La valoración definitiva o en su defecto provisional del costo del servicio o los servicios a transferir.
7. La determinación de la capacidad económica y administrativa del Estado para la asunción de los servicios que se solicitan.
8. El inventario de la documentación administrativa relativa al servicio objeto de transferencia.
9. El cronograma detallado del proceso de la transferencia del servicio solicitado.

Aún cuando el artículo 3.º del Reglamento parcial n° 1 LOD establece el contenido mínimo de los programas de transferencia que deben formular los gobernadores, debe indicarse que dicho programa de transferencias debe incluir los bienes y recursos financieros, así como los mecanismos específicos de supervisión y coordinación de cada uno de los servicios objeto del programa de transferencia. En tal sentido, los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio a transferir, que antes

de la transferencia sean propiedad de la República por órgano del ministerio u organismo adscrito o instituto autónomo, deben pasar a propiedad de los estados.

El personal que labore en el servicio a transferir, por su parte, también debe pasar a la Administración estatal con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia.

Asimismo, los recursos asignados por el poder nacional a la prestación del servicio, deben ser transferidos a los estados incorporando a los presupuestos nacionales y estatales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida inicial se debe ajustar anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios.

En el segundo párrafo del artículo 7.º LOD, se establece que los consejos legislativos, previa aprobación del Gobernador, deben ratificar o no el acuerdo de la Asamblea nacional en un lapso de 30 días. En caso afirmativo, el gobernador le debe poner el ejecútese y se debe proceder a la celebración de los convenios respectivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.2, 3, 4 y 5 LOD.

El Ejecutivo nacional, en estos casos, no puede rechazar la iniciativa del gobernador, sino que debe limitarse, por órgano del Ministro de Interior y Justicia, a someter el programa a la Asamblea nacional, incluyendo en el mismo las transferencias de bienes del personal y de los recursos financieros, así como la previsión de los mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios (art. 6.2).

La Ley Orgánica no precisa las facultades de la Asamblea nacional, pero al establecer que la propuesta debe ser sometida a su aprobación, ello implica que el órgano legislativo podría negarla, por lo que en los casos de iniciativa de transferencia de servicios por parte de un gobernador, ésta sólo podría ser negada si la Asamblea Nacional no le da su aprobación.

En segundo lugar, la Ley Orgánica también establece la posibilidad de que la iniciativa de la transferencia de competencias parta del Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio de Interior y Justicia, Despacho al cual corresponde llevar adelante el proceso de descentralización en todo aquello que compete al Ejecutivo nacional (art. 34). En estos casos, el Ministro debe formular la propuesta de transferir el servicio, a la Asamblea Nacional, y en este caso la Ley es expresa en cuanto a la facultad que le confiere a la Asamblea para acordar o negar la transferencia y modalidades de la misma. En caso de acuerdo, la Asamblea Nacional debe informar de su decisión a los consejos legislativos respectivos (art. 7.º).

Conforme al artículo 3.º del Reglamento parcial nº 1 LOD, cuando la iniciativa para la transferencia la asuma el Ejecutivo nacional, ésta debe ejercerse mediante la elaboración y presentación a la Asamblea nacional de una solicitud en la cual se especifique, como mínimo:

1. Las disposiciones constitucionales y legales que justifiquen cada transferencia, así como la identificación de los servicios nacionales afectados y la organización de la Administración Pública nacional a los que éstos están adscritos o que sea responsabilidad de los mismos.
2. La especificación de los órganos y unidades, así como en su caso, de las entidades descentralizadas y establecimientos objeto de transferencia.
3. La relación detallada del personal objeto de transferencia, con indicación de su categoría, condiciones de empleo y retribución y situación administrativa.
4. El inventario detallado de los bienes e inmuebles, así como de los restantes derechos y obligaciones, objeto de transferencia.
5. La valoración definitiva o en su defecto provisional del costo del servicio o los servicios a transferir.
6. El inventario de la documentación administrativa relativa al servicio objeto de transferencia.

En todo caso, las solicitudes de transferencia que formule el Ejecutivo nacional deben basarse en un estudio previo de su procedencia y

justificación que debe someterse a la consideración de la Comisión Nacional para la Descentralización que en su momento estableció el Reglamento parcial n° 2 LOD contenido en el decreto n° 3.085 del 22 de julio de 1993 (art. 4.º).

Con posterioridad a la deliberación de la Comisión Nacional para la Descentralización, en el artículo 4.º del Reglamento parcial n° 1 LOD se prevé que el Ejecutivo nacional debe iniciar un proceso de negociación y acuerdo con el gobierno del estado respectivo en el seno de los grupos de trabajo establecidos en el artículo 6.º del Reglamento parcial n° 2 LOD contenido en el decreto n° 3.805 del 22 de julio de 1993, el cual se debe realizar en un lapso de 90 días; lapso dentro del cual se debe elaborar el programa de transferencia, el cual debe contener los elementos establecidos en los artículos 3.º y 6.º del Reglamento parcial n° 7

Logrado el acuerdo sobre el programa de transferencia, se debe proceder de conformidad a lo establecido en el artículo 7.º de la Ley Orgánica de Descentralización, y el convenio a suscribirse debe entonces ajustarse al contenido mínimo señalado en el artículo 8.º del Reglamento parcial n° 1 LOD.

En estos casos de iniciativa del Ejecutivo nacional, los consejos legislativos deben ratificar o no el acuerdo de la Asamblea nacional en un lapso de 30 días, y sólo en caso de que sea ratificado, el gobernador respectivo debe ponerle el ejecútase a la decisión del consejo, sin que tenga posibilidad legal de oponerse a ello.

B. *Las etapas del procedimiento de las transferencias de servicios*

De acuerdo al Reglamento parcial n° 1 LOD, cuando la iniciativa de la transferencia provenga del gobernador del estado, éste debe presentar las solicitudes de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º del Reglamento, al consejo legislativo respectivo, y posteriormente, lo debe hacer ante el Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Interior y

Justicia.

Una vez presentada la solicitud de transferencia al Ejecutivo nacional, dicho ministerio debe iniciar un proceso de negociación y acuerdo sobre ésta, en el seno de los grupos de trabajo establecidos en el artículo 6.º del Reglamento nº 2 LOD, contenido en el decreto nº 3.085 del 22 de julio de 1993, el cual debe realizarse en un lapso de 90 días; lapso dentro del cual debe elaborarse el programa de transferencia con el contenido ya indicado (art. 6.º).

Logrado el acuerdo sobre el programa de transferencia, el Ejecutivo nacional debe someterlo a la consideración de la Asamblea Nacional (art. 7.º).

Ahora bien, si se observa el procedimiento administrativo para la transferencia de competencias y de servicios, éste se ajusta a una secuencia de etapas y a una serie de requisitos a cumplir por los organismos que constituyen las partes del convenio. El proceso comienza por una primera etapa donde se establece la prioridad en cuanto a los términos de los servicios a transferir y los objetivos que con el mismo se persiguen. Es una manera de jerarquizar las áreas a transferir, de establecer los términos en que se realiza la transferencia del servicio y los propósitos estratégicos que se pretenden alcanzar con la transferencia. Paralelamente, en esta etapa se deben determinar las potencialidades y limitaciones del ámbito estatal y/o local, para llevar a cabo el proceso de transferencia. Significa realizar una evaluación técnica, administrativa, financiera y política que permita determinar la capacidad y factibilidad entre los poderes estatales y locales, para cumplir de manera eficiente y oportuna con las exigencias del proceso.

Una segunda etapa implica la elaboración del proyecto de transferencia, el cual debe contener claramente definidos los diferentes actores que participan en el proceso, los objetivos y alcances del programa de transferencia en distintos horizontes de tiempo, las modalidades y

mecanismos de negociación, las funciones y competencias para los diferentes niveles de gobierno, los recursos y fuentes financieras para el desarrollo del programa, y la asignación de recursos económicos, materiales y bienes y la organización del personal en el programa. Finalmente, también debe contener, la gestión del proceso que se define en el artículo 6.º LOD, y en el Reglamento parcial nº 1 LOD.

Una tercera etapa encierra el procedimiento administrativo del proceso de transferencia, su control, seguimiento y evaluación.

Es evidente que el proceso de transferencia tiene que cumplir una serie de requisitos tanto a nivel de los organismos estadales y/o municipales, como a nivel del poder nacional. En este contexto, las Gobernaciones y los municipios deben modernizar sus estructuras organizativas, a fin de adecuarlas a las exigencias que impone la transferencia de los servicios, de tal manera que el manejo de las transferencias se haga de la forma más eficiente. En consecuencia, es necesario establecer una organización multiforme, flexible y participativa, que permita superponerse a las estructuras básicas de las organizaciones tradicionales, excesivamente burocratizadas, estratificadas y centralizadas. Se hace imprescindible estructurar una organización en las gobernaciones y en los municipios, con objetivos claros que guíen su acción, dotadas con normas, procedimientos y mecanismos para una adecuada gestión, y un sistema de toma de decisiones que prive sobre criterios personales o partidistas.

Un sistema de gestión moderno y eficiente debe demostrar capacidad técnica, administrativa, de negociación, financiera y organizativa, para cumplir con las exigencias del proceso de transferencia. El nivel central, a su vez debe contar con estructuras desconcentradas en el área a transferir y brindar apoyo técnico, administrativo y financiero a los niveles estadales y municipales.

C. Los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la coges-

ción de los servicios susceptibles de transferencia

El decreto n° 3.250 del 18 de noviembre de 1993 sobre el Reglamento parcial n° 1 LOD, en su artículo 23 dispone que, antes de la presentación de las solicitudes de transferencia, de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 6.º y 7.º LOD, tanto los gobernadores como el Ejecutivo nacional, pueden manifestar a la contraparte en ejercicio de derecho de iniciativa que les corresponde, su disposición a celebrar un acuerdo previo a la transferencia y a la ejecución de un período previo de cogestión del servicio o servicios de que se trate. El acuerdo previo a la transferencia del servicio debe ser celebrado por el Ministro de Interior y Justicia, el ministro al que le corresponda el servicio y el gobernador del estado respectivo, en un lapso no mayor de un mes.

Cuando la iniciativa provenga del Ejecutivo nacional, antes de la firma del acuerdo, éste debe ser sometido a la consideración de la Comisión Nacional para la Descentralización establecida en el Reglamento parcial n° 2 LOD.

El artículo 26 del Reglamento parcial n° 1 LOD establece los aspectos mínimos que debe contener el acuerdo previo a la transferencia, así:

1. Los términos, las condiciones y el alcance de la participación de la gobernación respectiva en la gestión del servicio de que se trate, incluida la participación económico financiera.
2. La designación del director o coordinador de la dependencia ministerial a la que esté adscrito el servicio solicitado, conforme a lo establecido en el Reglamento n° 4.º LOD.
3. La constitución de una comisión mixta integrada como mínimo por tres representantes del Ejecutivo nacional y tres por la gobernación del estado, con las siguientes atribuciones:
 - a. Realizar los estudios necesarios para formular el proyecto del programa de transferencia del servicio en los aspectos organizativos, financieros, funcionales, de infraestructura, de personal y del cronograma de la transferencia, asimismo como del proyecto de convenio a suscribirse entre las partes.

- b. Hacer el seguimiento y evaluación de la cogestión del servicio y resolver, en su caso, las diferencias y dificultades que pudieran surgir.
- c. Estudiar las propuestas que presenten las organizaciones no gubernamentales y autoridades, e informar a los ministros y gobernadores.
- d. Asesorar la modernización organizacional de los despachos que recibirán los servicios a transferirse, así como fomentar el desarrollo de las capacidades de gestión, la profesionalización de la gerencia y la creación de mecanismos de participación de la comunidad en los servicios a transferirse.
- e. Asesorar a los ministros y gobernadores y cualquier otra atribución que estos funcionarios encomienden de común acuerdo.

Los artículos 27, 28 y 29 establecen el lapso en el cual la comisión mixta prevista en el artículo 25 del Reglamento parcial n° 1 LOD debe presentar al Ejecutivo nacional y a la gobernación del estado, el proyecto del programa de transferencia del servicio. El lapso no debe exceder de 2 años, contados a partir de la celebración del acuerdo previo. Una vez que el proyecto del programa de transferencia sea aprobado por las partes, se debe proceder según lo establecido en los artículos 6.º y 7.º LOD, según sea el caso y con lo establecido en el Reglamento parcial n° 1 LOD. El acuerdo previo finalizará con la firma del convenio de transferencia del servicio.

A título de ejemplo, podría concebirse un acuerdo tipo entre los órganos del poder nacional y la gobernación del estado para la regulación de la presentación de un servicio en proceso de transferencia; etapa previa a la elaboración del programa de transferencia y a la firma del respectivo convenio, que requiere de ciertas pautas.

Dichos acuerdos deberían comenzar por identificar las partes intervinientes y a las personas que las representan, así como el objetivo, que es la promoción de transferencia de servicio específico de conformidad con lo establecido en el artículo 4.º LOD y el Reglamento parcial

nº 1 LOD.

La primera cláusula debería referirse a la intención de acordar en la regulación de las relaciones interinstitucionales, en la etapa previa a la transferencia del servicio de que se trate.

Mediante la segunda cláusula se debería acordar la designación del funcionario responsable de la dirección del servicio en el estado de acuerdo con el Reglamento parcial nº 4 LOD.

La tercera cláusula debería asignar las funciones de coordinación y ejecución del servicio al Ejecutivo del estado, de acuerdo con los lineamientos nacionales, como ente rector del mismo.

La cuarta cláusula debería crear una comisión mixta que tiene la importante tarea de elaborar el programa de transferencia que ha de conocer la Asamblea Nacional. En esta comisión mixta debe participar un representante del Ministerio de Interior y Justicia, uno del organismo que transfiere el servicio y otro del Ejecutivo estatal.

La quinta cláusula debería facultar a la comisión mixta para formular el programa de transferencia del servicio y su cronograma, oír la opinión de entidades no gubernamentales e informar a los signatarios del acuerdo, recomendar fórmulas para mejorar la gestión del servicio y presentar el programa a los jefes de los organismos involucrados, a quienes además también podrían asesorar.

El acuerdo requiere de un cruce de información fluido y permanente entre los organismos signatarios en relación con el servicio.

D. *Los principios de la desconcentración administrativa nacional*

Con motivo de regular las bases para el proceso de transferencia de competencias concurrentes del nivel nacional al de los estados, la Ley Orgánica estableció como obligación del Ejecutivo nacional el 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”. Además, dicha norma estableció el principio de que la contratación y ejecución de las obras debe siempre corresponder “a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada estado, bajo la coordinación del gobernador” (art. 9).

En todo caso el Ejecutivo nacional, por órgano del Ministro de Interior y Justicia, debe informar anualmente a la Asamblea Nacional de las realizaciones en materia de descentralización y desconcentración (art. 10).

4 *Los convenios de transferencia*

A. *El marco regulador*

En todo caso en que conforme al procedimiento antes mencionado, el programa de transferencia sea aprobado, debe procederse a la celebración de un convenio entre la República, por órgano del Ministro de Interior y Justicia y el gobernador del estado respectivo, el cual debe tener el siguiente contenido (art. 6.2 a 6.5 y art. 7 LOD):

1. La descripción del programa de transferencia del servicio, con inclusión de las transferencias de bienes, personal y recursos financieros, así como el establecimiento de los mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios (art. 6.2).
2. El traspaso en propiedad al estado, de los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio a transferir y que sean de propiedad de la República o de los “entes autónomos” (así lo señala el artículo 6.3), debiendo entenderse por esa expresión, el organismo descentralizado que preste el servicio a nivel nacional (por ejemplo, un instituto autónomo).
3. La indicación del personal que labore en el servicio a transferir, el cual pasará a la Administración estatal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia (art. 6.4).
4. La indicación de los recursos financieros asignados por el poder nacional a la prestación del servicio y que serán transferidos a los estados con la indicación de las partidas presupuestarias correspondientes que de-

ben ser incorporadas al presupuesto nacional y al presupuesto del estado. La Ley Orgánica precisa que esta partida inicial se debe ajustar anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios (art. 6.5).

De acuerdo con el artículo 8.º del Reglamento parcial n° 1 LOD, los convenios de transferencia de servicios debe contener, como mínimo, los aspectos siguientes:

1. Objeto del convenio, alcance y cronograma de la transferencia.
2. La delimitación de competencias entre el poder nacional y el estado correspondiente, en la materia de que se trate.
3. Normas que definan la supervisión técnica, asesoría, administración de la gestión, participación de la comunidad de ser procedente, así como la evaluación y control del servicio a transferir.
4. Los aspectos referidos al personal que se transfiere, su gestión futura y la política de personal, las condiciones laborales, el tratamiento de las prestaciones sociales, sus intereses y su valor, así como lo relativo al entrenamiento del personal.
5. Los bienes adscritos a los servicios transferidos, señalando la forma en que se realizará la transferencia de éstos y su inventario.
6. Los recursos financieros, indicando el régimen presupuestario que se adoptará y la manera en que se considerarán los recursos internacionales, si los hubiese; el tratamiento de las obligaciones contraídas con terceros y la revisión periódica de los procedimientos de asignación de recursos.
7. Los aspectos relativos a la coordinación y cooperación en la prestación de los servicios, indicando la coordinación y cooperación con las alcaldías, el suministro de información, la compatibilidad de planes y proyectos y la cooperación internacional.
8. Aspectos relativos al proceso de descentralización y desconcentración de los servicios transferidos hacia los municipios, pudiendo establecerse figuras como la cogestión de servicios entre los niveles estatal y municipal.
9. El establecimiento de comisiones de seguimiento de las transferencias, constituidas entre el Ejecutivo nacional y estatal para la supervisión del cronograma acordado, y resolver las dudas y controversias que pudieran presentarse en la ejecución del programa de transferencia y el cum-

plimiento de los otros convenios que se firmen con relación a los servicios transferidos.

10. Las disposiciones finales necesarias referidas a los diferentes anexos al convenio, a su modificación, su revisión y al domicilio de éste.

B. *El objeto, alcance y cronograma de la transferencia*

El objeto del convenio debe hacer referencia a los propósitos y los lineamientos de la transferencia del poder nacional al estado, de conformidad con el programa de la misma aprobado por el Senado y publicado en la *Gaceta Oficial*.

El alcance de la transferencia debe referirse al órgano que transfiere el o los servicios, en este caso el ministerio u organismo adscrito y al órgano que recibe el servicio determinado en el convenio, en este caso el gobierno del estado. Debe incluir lo especificado en el programa de transferencia, relativo a los recursos humanos que laboran en ellos, los bienes muebles e inmuebles y los recursos financieros que tienen asignados en el estado el organismo del poder nacional que transfiere el servicio. En el caso de que funcionen en el estado otros entes autónomos adscritos al ente rector prestador del servicio y, siempre que dichos servicios sean transferibles, se puede celebrar convenios específicos complementarios al convenio principal. Por ejemplo, es el caso de los servicios de salud prestados por el Ministerio de Salud y por órganos adscritos.

El cronograma de la transferencia se refiere a los lapsos para que opere la misma, en forma efectiva, respecto de los servicios a los que se refiere al convenio. Debe tenerse en cuenta que la transferencia puede hacerse de manera progresiva, según el tipo de servicios de que se trate y que la transferencia deberá realizarse dentro de un plazo de 90 días continuos, contados a partir de la fecha de aprobación del cronograma por la comisión de alto nivel, creada al momento de la firma del convenio e integrada por dos representantes de la gobernación del estado, uno del Ministerio de Interior y Justicia y dos del ministerio o instituto

que transfiere el servicio.

C. *La delimitación de responsabilidades ínter gubernamentales*

Uno de los asuntos más importantes de la descentralización es el establecimiento de las responsabilidades correspondientes a cada nivel territorial de gobierno; tarea que se deja al proceso de negociaciones entre cada ministerio o instituto autónomo y las gobernaciones del estado.

En tal sentido, no existe un patrón único para fijar las responsabilidades o funciones propias que corresponden al poder nacional, por cuanto ello depende de la naturaleza, objeto, funciones y características de cada organismo en particular. Sin embargo, con base en los antecedentes expuestos y las negociaciones concluidas en 1993 en relación con el sector salud, se pueden establecer las siguientes, como funciones propias de los órganos del Poder Nacional:

1. La planificación del servicio a nivel nacional.
2. La definición de las políticas nacionales.
3. Las relaciones internacionales en la materia.
4. El establecimiento de la normativa general del servicio.
5. La evaluación de los procesos y resultados y la normativa sobre la evaluación del servicio.
6. El establecimiento, seguimiento y control del sistema nacional de información y estadística.
7. La asistencia financiera, técnica y científica del sector o servicio.

8. El establecimiento de las políticas de adiestramiento y capacitación del personal.
9. La fijación de los indicadores de la prestación del servicio.
10. La cooperación con los estados y municipios para la adecuada gestión del servicio.

En cuanto a las responsabilidades a nivel estatal, las mismas se refieren, en general, a la gestión operativa del servicio, es decir, a la pres-

tación directa de los servicios, construcción de obras y gestión administrativa correspondiente. Así, en general se puede plantear que serían responsabilidades de cada estado:

1. La formulación de los planes y programas estatales en la materia, en cumplimiento de las políticas nacionales del sector.
2. La administración de los órganos y servicios del sector en cada Estado.
3. La formulación y ejecución del presupuesto estatal.
4. La construcción y mantenimiento de la infraestructura e instalaciones estatales para la prestación del servicio.
5. La gestión del personal, incluyendo la selección, dirección, organización, administración, programación, supervisión y evaluación.
6. La adquisición, administración, distribución y asignación de los equipos y suministros de los servicios transferidos.
7. La administración del sistema estatal de estadística e informática y de su inserción en el sistema nacional sectorial.
8. La ejecución de las políticas nacionales de adiestramiento y capacitación de personal.
9. La captación y asignación de recursos para el financiamiento del servicio.
10. El establecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión del servicio.

D. Las condiciones de ejercicio de las competencias.

El ejercicio de las competencias por las partes involucradas en el convenio debe realizarse observando un conjunto de condiciones relativas a la normativa legal vigente, a normas y procedimientos, a asesoría en materia de programas de inversión, de ejecución física de obras y de asesoría en la elaboración del presupuesto; sobre mecanismos de modernización de administración y gestión, mecanismos de participación de la comunidad y normas de evaluación y control. Todas estas son condiciones para el ejercicio eficiente dentro de la rigurosidad legal y técnico administrativa que exige observar el convenio.

En efecto, el gobierno estatal debe tomar en consideración los cri-

terios de dirección técnica, normas administrativas y de coordinación relacionadas, establecidas en las leyes nacionales en sus reglamentos, resoluciones y demás normas en vigencia que rigen la materia sobre el servicio transferido.

Por otra parte, los manuales de normas y procedimientos establecidos para la ejecución de los programas del o de los servicios transferidos, deben ser los instrumentos a aplicarse en el proceso de supervisión técnico normativa, tanto por parte de las autoridades estatales como nacionales, dadas las exigencias que impone administrar adecuadamente el servicio.

En cuanto a la asesoría y aprobación de programas de inversión, se trata de la asesoría que debe brindar el ministerio u organismo adscrito que transfiere el servicio en cuanto a programas y proyectos de construcción, remodelación y ampliación de obras y edificaciones relacionadas con el servicio transferido.

Además, a solicitud de la autoridad regional, el ministerio u organismo adscrito respectivo debe brindar asesoría en materia de los presupuestos programas anuales, de acuerdo con la normativa y los procedimientos establecidos por el poder nacional.

En cuanto a la administración de la gestión, se refiere a la modernización de la estructura organizativa de las gobernaciones, en particular en cuanto al establecimiento de mecanismos que le permitan cumplir una gestión moderna, ágil y eficiente, en relación con el servicio transferido. Se hace imprescindible establecer una organización que posea mecanismos de gestión adecuados y un sistema de toma de decisiones que supere los criterios personalistas.

Por otra parte, la participación de la comunidad debe asegurarse, mediante la creación de los mecanismos y las instancias a través de la promoción de las organizaciones sociales con interés en el servicio transferido, tanto a nivel estatal como municipal.

Por último, en cuanto a los trámites y procedimientos administrativos en curso de tramitación correspondiente a los servicios objeto de transferencia, deben entregarse al estado para su resolución, a la fecha de entrada en vigor de la transferencia de que se trate. En este contexto, el artículo 11 del Reglamento parcial n° 1 LOD, añade, además, que los recursos administrativos que se puedan formular contra las decisiones ya adoptadas por la Administración Pública nacional se deben tramitar y resolver por ésta. Asimismo, agrega, que las consecuencias económicas de todo orden que se derivan de las resoluciones corren a cargo de la instancia territorial que adopte la recepción definitiva. La entrega de toda clase de bienes, derechos y obligaciones, debe ser finalizada en un acta levantada al efecto, en la que debe quedar constancia de la recepción por el Estado.

Lo relativo a las concesiones y contratos administrativos con terceros, el Estado beneficiario de la transferencia se debe responsabilizar de los derechos y deberes de la Administración Pública nacional desde la fecha de entrada en vigor de la transferencia.

El personal adscrito a los servicios, objeto de transferencia incluido en el programa de transferencia aprobado, pasa a depender del estado y forma parte, a todos los efectos, de su personal, a partir de la fecha de entrada en vigor de la correspondiente transferencia.

E. *Los recursos financieros del servicio*

La República debe garantizar el financiamiento de los servicios objeto de transferencia con una cantidad anual por lo menos igual al costo real de los servicios, a partir de la fecha de entrada en vigor de la transferencia.

A tal efecto, el artículo 6.5 LOD establece que los recursos asignados por el poder nacional a la prestación del servicio deben ser transferidos a los estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estatales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida se

debe ajustar anualmente de acuerdo a la variación de ingresos ordinarios.

De acuerdo con lo establecido en dicha Ley, el Ejecutivo nacional debe transferir a la gobernación del estado durante el ejercicio fiscal del correspondiente año, los recursos equivalentes al monto de créditos asignados en la Ley de presupuesto del año fiscal en referencia a los programas del ministerio u organismo adscrito, para financiar los gastos del servicio que se transfiere. Para cada año sucesivo, el monto de transferencia anual que debe hacer el Ejecutivo nacional a la gobernación del estado, debe ser el monto que resulte de ajustar el monto transferido en el año inmediatamente anterior de acuerdo a la variación de los ingresos estimados en la Ley de presupuesto del respectivo año. Los recursos asignados en el presupuesto nacional deben ser trasladados a las partidas correspondientes según el Clasificador de partidas del presupuesto y luego transferidos a la gobernación del estado para su ejecución presupuestaria.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento parcial n° 1 LOD, los órganos del poder nacional correspondientes deben contribuir con el financiamiento de los servicios transferidos, mediante la asignación anual de recursos presupuestarios a los estados, que se deben calcular tomando como base inicial, el monto de los recursos destinados a financiar el costo real del servicio transferido contenidos en la Ley de presupuesto vigente para el momento de la transferencia.

Para cada año sucesivo, el monto de la transferencia anual que debe hacer el Ejecutivo nacional a la gobernación del estado correspondiente conforme al artículo 6.5 LOD, debe corresponder a la cantidad que resulte de ajustar el monto transferido el año anterior de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios estimados en la Ley de presupuesto del año respectivo.

Ahora bien, a los efectos de calcular el monto de los recursos presupuestarios a ser transferidos a los estados, el artículo 18 del Regla-

mento parcial n° 1 LOD dispone que el costo real del servicio respectivo se debe determinar sumando:

1. El costo directo, que es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio de que se trate en el estado respectivo, relativos a las tareas que deben desarrollarse para la producción del mismo.
2. El costo indirecto, que es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio de que se trate en el estado respectivo, y que corresponda tanto a la unidad tomada como referencia a aquellas otras que colateralmente intervengan en la producción del servicio.
3. Al gasto de inversión, compuesto únicamente por los correspondientes a las acciones de conservación, mejora y sustitución de capital fijo destinado a la prestación del servicio de que se trate en el estado respectivo y, por tanto, exclusivamente los necesarios para mantener el nivel de funcionamiento del servicio.

En todo caso, en el presupuesto nacional, las cantidades que resulten conforme a lo establecido en los artículos antes indicados, se deben traspasar a la partida 60 del clasificador de partidas del presupuesto, a los efectos de ser transferidos mediante dozavos a la gobernación del estado respectivo, en cuyo Presupuesto anual debe establecerse ese ingreso, como ingreso extraordinaria, a los efectos de su ejecución presupuestaria.

Si como consecuencia de la firma de convenios con organismos internacionales el ministerio u organismo adscrito obtienen de fuentes financieras de carácter internacional que impliquen recursos atinentes al servicio objeto del convenio de transferencia, estos recursos, en la proporción correspondiente, deben ser transferidos al estado a los fines de ser aplicados a los referidos programas.

A los fines de ajustar los recursos financieros a ser previstos en los proyectos de Ley de presupuesto, el Ejecutivo nacional y la gobernación del estado deben convenir en revisar las normas y procedimientos para la asignación de los recursos financieros sucesivos, a fin de incor-

porar, de manera concertada, criterios, métodos y procedimientos que garanticen una mayor coherencia y vinculación entre los requerimientos de recursos financieros con las exigencias del servicio transferido. Asimismo, la revisión periódica debe permitir ajustar los recursos financieros a ser previstos en los presupuestos, en función de los ingresos del estado y de los gastos que deben realizar.

F. *El régimen del personal*

De acuerdo con el artículo 14 del Reglamento parcial n.º 1 LOD, el personal adscrito a los servicios objeto de transferencia que sea incluido en el programa aprobado, a partir del momento en que se haga efectiva la transferencia queda sometido al sistema de administración de personal que rige en la gobernación del estado respectivo.

En consecuencia, en relación a los funcionarios o empleados públicos de los servicios transferidos, éstos pasan a ser funcionarios o empleados estatales, por lo que se regirán por las leyes de estatuto de la función pública de los estados, dictadas por el correspondiente consejo legislativo.

En todo caso, dispone el mismo artículo, que en los Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que se dicten para normar las transferencias de servicios en sectores específicos, se pueden establecer las modalidades del régimen de aplicación de estas normas.

La consecuencia del cambio de régimen jurídico, en todo caso implica que a partir del momento en que se haga efectiva la transferencia de los funcionarios o trabajadores, los respectivos cargos nacionales deben ser eliminados del registro nacional de asignación de cargos.

Debe señalarse, además, que el ministerio transferente debe notificar al personal de manera individual y por escrito, su paso a la Administración de la gobernación; asimismo debe notificar al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Planificación, al Ministerio de Finanzas, al

Ejecutivo estatal y a los demás entes indicados en la Ley.

Por último, en general deben exceptuarse del proceso de transferencia de personal aquél que haya sido jubilado, el incapacitado, el que se encuentre en proceso de jubilación, y el que estando en nómina no preste sus servicios en la entidad federal receptora del servicio, o no los preste por razones de salud.

En todo caso, el cumplimiento efectivo de la transferencia de personal debe ser sometido a la revisión por las partes dentro de un lapso no mayor a los 90 días, contados a partir de la firma del convenio.

El personal del servicio transferido queda sometido, desde el momento de la firma del convenio, al sistema de administración que rige en la gobernación del estado, sin que se le pueda desmejorar en las condiciones de trabajo de las que disfrutaba al momento de su traslado administrativo a la gobernación.

Conforme al artículo 6.4 LOD, el personal transferido debe disfrutar de las mismas condiciones laborales existentes al momento de la transferencia del servicio, a cuyo efecto las condiciones laborales se deben indicar en el listado de convenciones colectivas que se debe anexar al convenio.

Conforme a estos lineamientos, el artículo 15 del Reglamento parcial n° 1 LOD insiste en que el personal debe ser transferido en las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia. En consecuencia, en el convenio de transferencia debe garantizarse al personal del servicio transferido, la remuneración y demás derechos reconocidos en las leyes, contratos, convenios y acuerdos que para el momento de la transferencia se hayan celebrado con el órgano nacional correspondiente.

En todo caso, la gobernación del estado debe garantizar al personal del servicio transferido la remuneración y demás derechos reconocidos en las leyes, contratos, convenios vigentes y acuerdos celebrados

por el ministerio u organismos adscritos. A su vez, el Ejecutivo nacional debe obligarse a tramitar ante los organismos competentes, en un lapso no mayor de 90 días a partir de la firma del convenio, el traspaso del monto de las partidas de los fondos correspondientes para cancelar todas las obligaciones legales o contractuales causadas y, aún no pagadas, provenientes de los contratos colectivos, convenios, convenciones, acuerdos laudos, actas convenios o cualquier documento contentivo de dichas obligaciones vigentes, celebrados por el ministerio u organismos adscritos, antes de la firma del convenio.

Por otra parte, la consecuencia de la transferencia de personal conforme al artículo 10 del Reglamento parcial n° 1 LOD, es que el estado beneficiario de la transferencia queda automáticamente subrogado, en la fecha en que ésta entre en vigor, en los derechos y las obligaciones de la Administración Pública nacional por razón de la relación de empleo con todos y cada uno de los miembros del personal transferido, a menos que las partes acuerden otra forma de cancelar los derechos y obligaciones con los trabajadores, anteriores a la transferencia del servicio.

Este régimen general, en todo caso, conforme al Parágrafo Único del artículo 16 del mismo Reglamento parcial n° 1 LOD, puede ser modificado en los reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización que regulen la transferencia de competencias y servicios en sectores específicos, en los cuales puede establecerse otro régimen para la cancelación de los pasivos laborales.

En el sector salud, por ejemplo, en los convenios de transferencia de competencias que se celebraron en 1993 con los Estados Aragua, Bolívar, Carabobo, Falcón y Anzoátegui⁶⁰, se estableció que el pago de las prestaciones sociales e intereses sobre éstas acumuladas hasta la fecha

60 Véase el texto de dichos convenios en *Informe sobre la Descentralización en Venezuela, 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro del Estado para la Descentralización*, Caracas, 1994, pp. 623 y ss. y 825 y ss.

de la efectiva transferencia de personal, debía ser garantizado plenamente por parte del Ejecutivo nacional, al término de la relación laboral con la gobernación. A tal efecto el Ejecutivo nacional, se obligó a:

1. Solicitar la tramitación de los fondos correspondientes ante los organismos competentes de recursos económicos para el pago de las prestaciones sociales acumuladas del personal que se transfería, hasta la fecha en que se hizo efectiva la transferencia del personal.
2. Los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales y sus intereses debían ser colocados en un fondo fiduciario que debía tener como beneficiarios a los trabajadores objeto del proceso de transferencia y como finalidad cancelar las prestaciones sociales a cada trabajador al término de su relación laboral.

En estos casos, el incremento en el valor de las prestaciones sociales derivado de aumentos salariales debía ser asumido por el Ejecutivo nacional si provenía de decretos o medidas de carácter nacional. En el caso de que la decisión proviniera del Ejecutivo regional éste lo debía asumir, a menos que las partes acordasen otra forma de asumir las obligaciones derivadas de las incidencias de los aumentos salariales en las prestaciones sociales.

G. Los bienes adscritos a los servicios transferidos

La transferencia de los bienes muebles e inmuebles adscritos a los servicios a transferir se debe realizar de acuerdo con lo establecido en leyes y reglamentos aplicables (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y reglamentos, Ley Orgánica de Descentralización, y Reglamento Parcial n° 1 LOD), sin indemnización alguna.

Acordada la transferencia de bienes nacionales a los estados, debe formalizarse en acta levantada al efecto, el inventario relativo a los bienes muebles e inmuebles de manera que quede constancia de la recepción por el estado de todos y cada uno de los que efectivamente se entreguen.

El estado beneficiario queda subrogado en los derechos y deberes

de la Administración Pública nacional sobre los bienes transferidos a la fecha de entrada en vigor de la transferencia.

H. *La coordinación y cooperación en la prestación de los servicios*

El Ejecutivo del estado, de mutuo acuerdo con la, autoridad del ministerio u organismo adscrito en el ámbito del estado, deben establecer normas y mecanismos de coordinación y cooperación con las alcaldías del estado, con la finalidad de que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puedan dar cumplimiento, de una manera eficiente, a los servicios que tienen encomendados conforme a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. La coordinación y cooperación en la prestación de los servicios entre el Ejecutivo regional y las alcaldías significa establecer y disponer de una forma metódica de sistemas y normas, de manera que puedan concurrir juntos a la prestación del servicio transferido.

Un requisito a cumplir es el establecimiento de un sistema de información estadístico que sirva de instrumento para el control y la evaluación de la ejecución de los programas del servicio transferido, así como de los efectos sociales, económicos e institucionales logrados. Un sistema de información estadística permite, además, el diseño de nuevas políticas nacionales y estatales, en materia del servicio transferido. En este sentido, la unidad o ente responsable de la prestación del servicio en el estado, debe presentar periódicamente, al ministerio u organismo adscrito, la información presupuestaria y administrativa, de acuerdo a la normativa establecida y aquellos indicadores que permitan realizar la evaluación técnica del servicio para averiguar si los resultados obtenidos se corresponden con las propuestas.

La gobernación del estado debe elaborar un plan operativo anual y el proyecto de presupuesto relacionado con el servicio de que se trate, para la entidad federal, el cual debe ser presentado al ministerio u organismo adscrito, a los fines de su análisis y de compatibilización

programática con el presupuesto nacional. Dicho proyecto de presupuesto relativo al servicio, deberá ser presentado en los primeros 5 días del mes de marzo, de cada ejercicio fiscal.

La información periódica de ejecución del plan operativo anual del presupuesto descentralizado de la unidad federal, debe servir como instrumento para el control, la evaluación y supervisión del servicio.

Cuando el ministerio u organismo adscrito promueva, auspicie y suscriba convenios de asesoría técnica y científica relacionada con el servicio transferido, con organismos extranjeros e internacionales, tanto público como privados, debe tomar en cuenta las necesidades del estado receptor del servicio, a fin de que se beneficie de los términos de los convenios de asesoría.

El ministerio u organismo adscrito y la gobernación del estado pueden suscribir cuantos convenios de cooperación sean oportunos para el mejor desarrollo de la prestación de los servicios. Sin embargo, al momento de la firma del convenio, el Ejecutivo nacional y la gobernación del estado deben convenir en crear una comisión de alto nivel, integrada por representantes de la gobernación del estado, del ministerio u organismo adscrito y del Ministerio de Interior y Justicia.

La comisión de alto nivel debe cumplir dos funciones básicas: elaborar el cronograma del proceso de ejecución de la transferencia en un lapso no mayor de treinta días continuos, a partir de la firma del convenio; y resolver las dudas y controversias que se presenten con motivo de la ejecución del programa de transferencia y el cumplimiento del convenio y de cualquiera otros que se firmen, relacionados con el servicio transferido.

5. *La posibilidad de la reasunción nacional de servicios transferidos*

La Ley Orgánica prevé que los servicios transferidos de conformi-

dad con lo que antes se ha indicado (arts. 5 y 6), pueden ser reasumidos por el Ejecutivo nacional, aun cuando no precisa, en qué casos y por qué motivos podría producirse la reasunción. La Ley Orgánica se limita a establecer el procedimiento para que la reasunción se produzca, pudiendo ésta realizarse sea a iniciativa del Ejecutivo nacional o del gobernador (art. 8).

En ambos casos, tanto el Ministro de Interior y Justicia como el gobernador respectivo, deben solicitar la reversión de un servicio, es decir, su reasunción por parte del Ejecutivo nacional, ante la Asamblea Nacional. En el caso de que sea el gobernador quien solicite la reversión, debe requerir la opinión previa del consejo legislativo, la cual no es vinculante para el gobernador. Es decir, aun si el consejo da una opinión desfavorable, el gobernador puede hacer la solicitud a la Asamblea, la cual puede autorizar o no la reversión debiendo adoptar su decisión en un lapso de 90 días, debiendo comunicar su decisión al Ministro de Interior y Justicia o al gobernador según el caso (art. 8).

Lima, sept. 2005