



El Régimen Competencial: Competencias Constitucionales, Legales y Transferidas

**Dr. Jorge Sánchez Meleán.
Presidente de la COPRE Zulia**

Dotados de autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, los Municipios poseen una amplia gama de competencias constitucionales y legales y con el proceso de descentralización se abre el camino para incursionar en las competencias transferidas.

1.- Introducción:

El municipio es considerado en nuestra constitución como " la unidad política primaria y autónoma en la organización nacional". En consecuencia, es parte dentro de nuestro peculiar federalismo, del sistema de distribución vertical del poder, en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal. Por ello, al Municipio hay que inscribirlo dentro del sistema de descentralización político-territorial. En el sistema constitucional venezolano se le considera un vestigio del esquema de la Constitución de 1857 que establecía el Poder Municipal. Como lo expresa Allan Brewer Carías en su trabajo "Introducción General al Régimen Municipal", "no se trata simple demarcación administrativa dentro de, la estructura del estado. No es sólo una administración más dentro de una administración pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una administración pública municipal propia, que ejerce una cuota parte del poder público en el sistema de discusión vertical del poder".

Por ello el municipio es una persona jurídico-territorial, consecuencia de la descentralización política, tal como está contemplado en el artículo 25 de la Constitución. Hasta el presente, ha estado enmarcado dentro del sistema de federación centralizado que debe dar paso al Nuevo Federalismo, aún cuando, no ha sufrido con la misma intensidad los efectos del Centralismo como ha acontecido con los Estados. En el fondo ha predominado el espíritu de la Constitución de 1857, que una reacción centralista contra la tímida federación existente desde 1830, que pretendía delimitar a las provincias para sustituirlas por el poder municipal, De allí que uno de los cometidos básicos del proceso que estamos viviendo sea lograr el modelo Estado en que la distribución vertical del poder sea racional, dentro de un federalismo Coordinado, que no enfrente a los niveles gobierno en una rebatiña por obtener competencias. Se trata de distribuir las competencias entre los niveles de gobierno de acuerdo a sus características, lo cual implica una redistribución territorial del poder a luz del proceso que estamos viviendo. Nuestros municipios, por lo expresado anteriormente, son autónomos, tienen competencias propias de la vida local, tienen una organización específica y se autogobiernan. La **autonomía** de los municipios es política, normativa, tributaria y administrativa.

Es política pues de la Constitución establecer su carácter democrático y representativo: los concejales y alcaldes y miembros las Juntas Parroquiales son electos por votación universal, directa y secreta. Esto supone, dada la legitimidad de los elegidos, que se revisen las tradicionales estructuras político-administrativas de los estados a nivel de Municipios y Parroquias. Normativamente pueden dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, a través de las ordenanzas municipales que tienen el carácter de leyes locales. Además las ordenanzas, reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones que dicten.

Las ordenanzas y demás actos municipales conforme a su competencia, son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, las autoridades nacionales, estatales y locales, según lo establece el artículo 9 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Desde el punto de vista tributario la Constitución establece tributos propios a los Municipios, con lo cual estos poseen una potestad tributaria, originaria.

En el caso de los Estados, en cambio, esta potestad no está expresamente consagrada por la tradicional orientación constitucional venezolana de minimizar la autonomía estatal. De igual manera, los municipios tienen autonomía administrativa, pues están facultados para la libre gestión de las materias de su competencia, es decir, tienen la potestad de invertir los ingresos municipales como lo crean conveniente, sin interferencias del poder nacional o estatal.

2. Régimen Competencia del Municipio

Dotados entonces de autonomía política, normativa tributaria y administrativa, los Municipios poseen una amplia gama de competencias constitucionales y legales y con el proceso de descentralización se abre el camino para incursionar en las competencias transferidas.

2.1. Las Competencias Constitucionales.

Las competencias constitucionales del Municipio venezolano están contenidas en el artículo 30 de nuestra carta magna que establece:

"Es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios".

El análisis de ese artículo pone de manifiesto que las competencias son enumeradas con carácter enunciativo. Sin embargo, es conveniente remarcar que la Constitución insiste en que son competencias de los Municipios " las materias propias de la vida local " y agrega que estos tienen la libre gestión de " los intereses peculiares de la entidad".

Las materias enumeradas o enunciadas sin carácter restrictivo, no implica en todos los casos, que estemos en presencia de competencias exclusivas del Municipio. Por el contrario, el texto constitucional considera a la mayoría de estas competencias como concurrentes. Así, el Poder Nacional tiene asignadas competencias en materia de urbanismo, transporte, cultura, salud, policía, turismo e institutos de crédito.

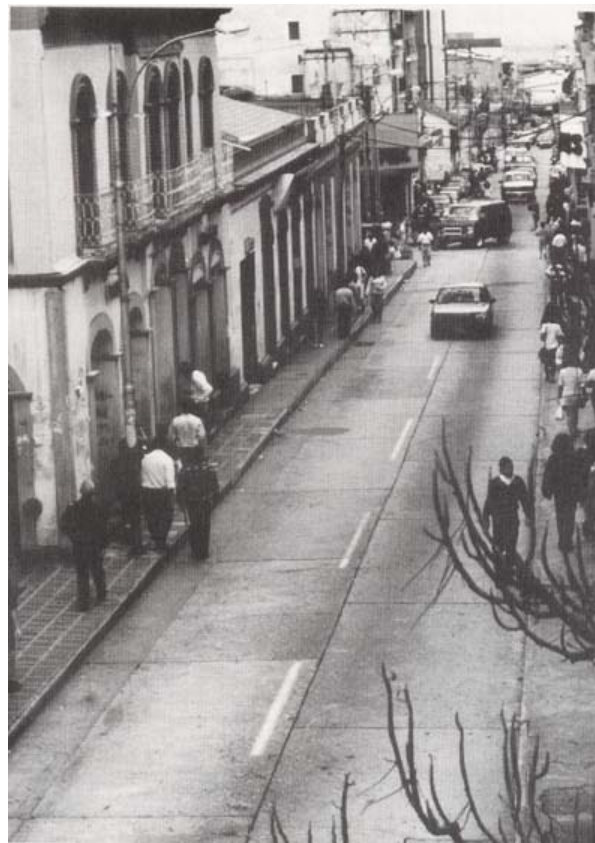
En consecuencia, para poder determinar el área de competencia exclusiva municipal se requiere una ley nacional de delimitación de competencias entre los niveles de gobierno.

En los actuales momentos, en el proyecto de reforma constitucional que adelanta el Congreso Nacional se mantiene la orientación de este artículo, pues sólo se propone agregar a " las materias propias de la vida local" las ferias, mercados, parques, jardines urbanos y la justicia de la paz; y además se precisa el significado del término "peculiar" que aparece en la Constitución vigente.

El artículo que se propone tiene el siguiente texto:

"Es de la competencia Municipal el gobierno y administración de los intereses propios y característicos de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, ferias, abasto, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo, parques y jardines urbanos, policía municipal y la prestación de los servicios de la justicia de paz, de conformidad con la ley.

La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias y establecer con carácter obligatorio un mínimo de servicios".



2.2 Las Competencias Legales.

Fundamentada en la autonomía Municipal establecida en el artículo 29 de la Constitución y en el artículo 30 antes analizado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 autoriza a los Municipios en general, a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyen a satisfacer las

necesidades y aspiraciones de la comunidad, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias.

En efecto el artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece:

"Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales.
2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.
3. Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Igualmente, velará por que los planes nacionales y regionales de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
4. Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte pavimentación de las vías públicas urbanas
5. Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público;
6. Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;
7. Servicios de transporte público urbano de pasajeros;
8. Abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de primera necesidad;
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales;
10. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;
12. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos;
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones;
14. Creación de institutos populares de créditos, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;
15. Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;
16. Crear servicios que tendrán su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal,
17. Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre;

18. Las demás que sean propia de la vida local y las que le atribuya otras leyes.

Único:

Cuando un servicio público municipal tenga o requiera instalaciones o preste, en dos o más Municipios limítrofes, por un mismo organismo o empresa pública o privada, dichos Municipios deberán establecer una mancomunidad entre sí para la determinación uniforme de las regulaciones que corresponden a su competencia, sin menoscabo de las competencias nacionales referentes a la reglamentación técnica para instalaciones y modificaciones de las mismas, requisitos y condiciones de producción y suministro, facultades de inspección y potestades sancionadoras que se encuentren establecidas en normas nacionales.

En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las atribuidas a los órganos que ejercen el Poder Nacional para el establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponde".

Así mismo habría que considerar también al artículo 37 de la LORM que establece las materias en las que el municipio cooperará, con el Poder Nacional y Estatal.

El texto expresa:

"El Municipio cooperará:

1° Con la salubridad pública especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional;

2° En la atención primaria de la salud de carácter preventivo, curativo rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria; planificación familiar y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional.

3° En la prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población, especialmente de la infancia, juventud y tercera edad, así como la asistencia a minusválidos, ancianos y personas necesitadas de recursos mínimos de subsistencia; servicios de promoción y reinserción social;

4° En la organización y asistencia técnica la producción; en el proceso de industrialización y comercialización de los productos propios de la localidad y en la organización de la producción en cooperativas y otras formas de autogestión dentro de la orientación y normas fijadas por los organismos nacionales; y

5° En la construcción y conservación de caminos y vías rurales.

Además de estas competencias de la Ley Justicia de Paz, le atribuye al Municipio ese servicio, que complementa y refuerza su autonomía y que se convierte en la única competencia hasta ahora transferida por el poder Nacional al Municipio. Los jueces de paz y su equipo representan la figura judicial, con lo cual en el Municipio tenemos presente los tres poderes clásicos del estado moderno: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

De la lectura de los artículos 36 y 37 se desprende que la autonomía normativa y administrativa del Municipio es bastante relativa, pues el texto Constitucional

atribuye muchas de estas mismas competencias al poder Nacional. En efecto, el Poder Nacional tiene competencias en urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad y asistencia social, institutos populares de crédito turismo y policía.

Además, la Ley Orgánica de Descentralización establece la transferencia progresiva a los Estados de servicios tales como, los de cultura, deporte, educación física y recreación, conservación defensa y mejoramiento del ambiente, vivienda popular urbana, protección a los consumidores, salud pública, educación en todos los niveles y modalidades y protección a la familia y al menor que aparecen también dentro de las competencias propias de la vida local.

Por estas razones Allan Brewer Carías ha expresado en su trabajo Introducción General al Régimen Municipal, que: "En esta forma, todas las materias propias de la vida local que la constitución ha señalado como de la competencia de las municipalidades, el propio texto fundamental ha establecido competencias concurrentes del Poder Nacional e inclusive de los estados, que han producido que el ejercicio de las competencias municipales se encuentre triplemente limitado frente a los poderes residuales de los estados, a los poderes implícitos del Poder Nacional, y a los poderes concurrentes. A estas limitaciones debe agregarse la tendencia centralista del Poder Nacional, y la complejidad de los problemas del desarrollo económico y social, en particular los del desarrollo urbanístico, que han hecho intervenir con más razón a los poderes nacionales".

De allí entonces que, en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal actualmente en proceso bien pudiera plantearse con más precisión la diferenciación entre las "materias propias de la vida local", esas que tienen que ver con los "intereses propios y característicos de la entidad", de aquellas en que exista concurrencia con los estados y con el Poder Nacional como la educación o la salud.

Sin embargo, a pesar de la amplia concurrencia que hemos señalado, el Municipio tiene un ámbito de actuación muy amplio y mucho más definido y específico que el de los Estados. Esos últimos sólo vinieron a definir y precisar sus competencias gracias a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en 1989.

2.3. Las Competencias Transferidas.

En este aspecto se han logrado muy pocos avances. Sólo existe un discurso genérico en relación con la transferencia de competencias y servicios a los municipios, que no tiene soporte sustancial ni procedimental.

En efecto, en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público no se estableció la transferencia de ninguna competencia del Poder Nacional al Municipal, ni se contempló ningún servicio correspondiente a competencias concurrente susceptible de ser pedido en transferencia por los municipios. Por otra parte, los Estados, con muy pocas excepciones, todavía no han prestado atención ni constitucional ni legal al asunto de la transferencia Estado-Municipio.

En consecuencia, el proceso de descentralización administrativa iniciado en la Ley de la materia sólo ha podido darse desde el Poder Nacional hacia los Estados y en muy poca medida desde el Poder Nacional o Estatal al Municipal. Sólo puede anotarse como transferencia del Poder Nacional al Municipal la referida a los jueces de paz.

Esta situación es necesario definirla lo antes posible, pues el Municipio merece ser fortalecido y revitalizado como la "unidad política primaria y autónoma dentro de la

organización nacional" con nuevos servicios propios de la vida local que continúa manejando fundamentalmente el Poder Nacional.

Esta indefinición, tanto en las materias susceptibles de transferirse de la República, sus Institutos Autónomos y el Distrito Federal a los Municipios, así como de los procedimientos a utilizarse, obligó al Gobierno Nacional a reglamentar el artículo 3 del Decreto Ley N° 3.265 de fecha 25/11/93 para darle acceso a los Municipios al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), que obliga a destinar los recursos a servicios transferidos a los Municipios. El decreto en cuestión es el No 796 de fecha 16 de agosto de 1995 y contiene entre otros los siguientes aspectos a resaltar:

A) En su artículo 1 abre la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional utilice la Encomienda de Competencias y Servicios en los Municipios como se ha hecho hasta ahora con los Estados en materia de administración de cárceles, transporte y turismo.

B) Ante la ausencia de materias susceptibles de transferencia hacia los Municipios y de procedimientos para ello, el mencionado decreto 796 en su artículo 2 "considera que existe transferencia de competencias y servicios cuando los Municipios ejerzan alguna de las competencias no ejercidas anteriormente, relativas a las materias propias de la vida local, señaladas en el artículo 30 de la Constitución y en los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal", lo cual es una ratificación del carácter concurrente de las materias propias de la vida local.

Adicionalmente, el Directorio del FIDES en octubre de 1995 aprobó dentro de las "normas sobre las condiciones generales y procedimientos de acceso a los Municipios al financiamiento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización", el criterio de que los Municipios al solicitar recursos del FIDES debían acompañar el proyecto con una "exposición razonada de no haber ejercido la competencia propia de la vida local a plenitud anteriormente".

De esta manera si bien se ha facilitado a los Municipios su acceso al FIDES, no se ha progresado en lo más mínimo en la definición de las áreas concurrentes en las materias propias de la vida local que el Poder Nacional maneja y que deben ser transferidas a los Municipios. En consecuencia se requiere precisar mediante la Ley:

1. Los servicios prestados actualmente por la República y sus Institutos Autónomos y el Distrito Federal en las materias que mencionaremos a continuación, que puedan transferirse de manera exclusiva o concurrente a los Municipios:

- A) Competencias Urbanísticas
- B) Competencias en materia de abastos
- C) Competencias en materia de transporte urbano y circulación
- D) Competencias en materia de cultura
- E) Competencias en materia de salubridad
- F) Competencias en materia de asistencia social
- G) Competencias en materia de institutos populares de crédito
- H) Competencias en materia de turismo

I) Competencias en materia de Policía Municipal

J) Competencias en materia de otros servicios públicos tales como distribución y venta de electricidad y gas, así como acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales.

K) Competencias en materia de promoción y fomento de viviendas y pavimentación de vías públicas urbanas.

2. La delimitación de competencias y servicios en aquellas materias que el Poder Nacional incluyó en el artículo 4 de la Ley de Descentralización para transferir a los Estados y que son también materia de la competencia municipal tales como: educación, cultura, deporte, recreación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, vivienda popular urbana, protección a los consumidores, salud pública y asistencia social.

3. El procedimiento administrativo a seguir para que los Municipios puedan solicitar y obtener del Poder Nacional las transferencias de competencias exclusivas o concurrentes que se determinen.

4. El instrumento legal adecuado para contemplar tanto los servicios actualmente prestados por la República, sus Institutos Autónomos y el Distrito Federal que deben ser transferidos a los Municipios, como el procedimiento señalado en el punto anterior.

Adicionalmente, es necesario y urgente que los Estados y Municipios a través de Gobernadores y Alcaldes, con la mediación del Poder Nacional, definan la manera de abordar el proceso de descentralización de competencias y servicios estatales hacia los Municipios, denominado también proceso Municipalización.

Hasta ahora, el criterio más aceptado es transferir servicios correspondientes a competencias concurrentes, previa la delimitación de funciones, y darle participación a los Municipios en los ingresos derivados por el Estado en el ejercicio de las competencias exclusivas asumidas por este.

Este proceso permitiría además, mejorar la coordinación y concertación Estado - Municipio, profundizar la delegación y la desconcentración administrativa de los gobernadores a los alcaldes, y avanzar en coordinación de inversiones Estado-Municipios.

3. Conclusiones.

A) El municipio, es sin lugar a dudas, un nivel político - territorial con una administración propia que ejerce una cuota parte del poder público en el sistema de distribución vertical del Poder.

B) Aunque enmarcado dentro del sistema de federación centralizada no ha sufrido con la misma intensidad los efectos del centralismo, como ha acontecido con los Estados. De allí entonces, que dotados de autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, ejerzan las competencias propias de la vida local en mayor o menor medida de acuerdo a las características y posibilidades de cada uno de ellos.

C) Los Municipios poseen una amplia gama de competencias constitucionales y legales y con el proceso de descentralización se abre el camino para incursionar en las competencias transferidas.

D) Las competencias constitucionales están establecidas en el artículo 30 con carácter enunciativo y sin carácter restrictivo, Ese artículo confiere a los Municipios competencia originaria y directa en las materias propias de la vida local, aunque en la mayoría de los casos no exclusivas, sino Concurrentes.

De allí entonces que se requiera con urgencia una ley nacional de delimitación de competencia entre los niveles de gobierno.

E) Las competencias legales de los Municipios en Venezuela están contempladas los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica Régimen Municipal de 1989 y en la Ley Justicia de Paz. En estos instrumentos desarrolla la competencia constitucional los Municipios.

Su análisis revela que la autonomía normativa y administrativa del Municipio se reciente un poco pues la Constitución atribuye muchas de estas competencias al Poder Nacional y la Ley de Descentralización también atribuye a los Estados materia de la competencia Municipal.

Como expresa Allan Brewer Carías, por estas razones las competencias municipales se encuentran triplemente limitadas: por los poderes residuales de los Estados, por los poderes implícitos del Poder Nacional y por los poderes concurrentes. Es urgente entonces, que en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se haga un esfuerzo por diferenciar claramente las "materias propias de la vida local", exclusivas en consecuencia del Municipio, de aquellas en que exista concurrencia con los Estados y el Poder Nacional.

F) Sin embargo, a pesar de todo ello, el Municipio por su peculiaridad, tiene un ámbito de actuación muy amplio y más definido y específico que el de los Estados. Estos sólo definieron algunas de sus competencias gracias a la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

G) En relación a las competencias transferidas se han logrado pocos avances. El proceso de transferencia hacia los Municipios no tiene todavía soporte sustancial ni procedimental.

La ley de Descentralización no consideró al Municipio dentro del proceso de transferencias y los Estados con pocas excepciones no han prestado atención ni constitucional ni legal al asunto de la transferencia Estado-Municipio.

Sólo es posible anotar la transferencia a los Municipios de los Jueces de Paz, EL Decreto 796 de fecha 16 de agosto de 1995 abrió también la posibilidad de la Encomienda de competencias y servicios hacia los Municipios y estableció un criterio sui generis de transferencia de competencias concurrentes para efectos *de acceder al FIDES*. Pero es necesario y urgente legislar sobre la transferencia real de nuevas competencias y servicios propios de la vida local del Poder Nacional al Municipio, así como definir mejor el proceso de Municipalización, es decir, el proceso de transferencia Estado-Municipio.

Sólo de esta manera, acercaremos progresivamente el poder al ciudadano fortaleciendo al Municipio como la unidad política primaria y autónoma en la organización nacional".