



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Expediente N° 07-1108

El 26 de julio de 2007, el abogado **ALEXANDER VELÁZQUEZ**, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 54.498, actuando en carácter de sustituto de la ciudadana **PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, según Oficio N° 000807 del 20 de julio de 2007, interpuso recurso de interpretación de la norma contenida en el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referido a la “(...) *coordinación con el Ejecutivo Nacional de la competencia exclusiva atribuida a los estados para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos (...)*”.

El 2 de agosto de 2007, se dio cuenta en Sala y se designó como ponente a la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

El 20 de febrero de 2008, la Sala mediante sentencia N° 52 se declaró competente y admitió el recurso de interpretación interpuesto.

El 11 de marzo de 2008, se libró el cartel de emplazamiento a los interesados, el cual fue retirado, publicado y consignado por los recurrentes, en el lapso legal correspondiente.

Realizado el estudio individual de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Constitucional pasa a decidir previas las siguientes consideraciones.

I DEL RECURSO DE INTERPRETACIÓN

El recurrente expuso en su escrito, lo siguiente:

Que “(...) *el interés actual del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Poder Popular*

para la Infraestructura en el accionar del recurso propuesto, se justifica en la incertidumbre jurídica en cuanto al alcance y límites de su competencia respecto al numeral 10 del artículo 164 del Texto Constitucional, sin invadir las competencias atribuidas a los Estados, toda vez que el precepto constitucional no es lo suficientemente claro para lograr establecer de una forma eficiente y precisa el ámbito y forma de actuación del Ejecutivo Nacional, respecto a la coordinación con los estados de la Administración, conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. La finalidad de la presente acción es obtener de la Sala, una sentencia de mera certeza sobre el alcance y contenido de la norma constitucional (...)”.

Que existe una situación jurídica concreta y específica en los actuales momentos respecto “(...) a la coordinación con el Estado Trujillo de la administración, conservación y aprovechamiento del Puerto La Ceiba, ubicado en el Municipio La Ceiba de dicho estado, cuya propiedad pertenece a la República y que en fecha 19 de noviembre de 1990, fue dado en concesión por el extinto Instituto Nacional de Puertos a la sociedad mercantil Suramericana de Puertos, C.A., por un lapso de veinte años (...)”.

Que en la Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley General de Puertos, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.589 del 11 de diciembre de 2002, se prevé un régimen de competencias del Poder Nacional y del Poder Estadal en materia de puertos.

Que “(...) en fecha 3 de mayo de 2007 y mediante acuerdo suscrito entre el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, el Gobernador del Estado Trujillo y la sociedad mercantil Suramericana de Puertos, C.A., en su condición de concesionaria del Puerto La Ceiba (...), convino en extinguir el contrato de concesión suscrito (...) y las partes acordaron que el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura asumiera en forma provisional la administración y operación del Puerto La Ceiba (...)”. Por lo que a su juicio, *“(...) surge la incertidumbre jurídica para el Ejecutivo Nacional, acerca del alcance de los límites de su ámbito de actuación respecto al numeral 10 del artículo 164, para actuar sin invadir competencias conferidas a los estados (...)”.*

Asimismo, aduce que “(...) se hace necesario conocer en forma clara y precisa, cómo debe actuar ese despacho Ministerial en cuanto a la regulación, formulación y seguimiento de políticas de coordinación con los estados en materia de puertos, aeropuertos, vialidad, circulación, tránsito y transporte terrestre, acuático, aéreo y ferroviario, como lo dispone el artículo 19 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, especialmente en los casos donde los puertos y aeropuertos de los Estados deben ser administrados, aprovechados y conservados por los estados, y los mismos no han cumplido con el mandato constitucional (...)”.

Alegó que “(...) en esos casos, se hace necesario determinar cómo debe intervenir el Ejecutivo Nacional con el fin de impedir daños al patrimonio de la Nación, por la inobservancia de los Estados en cuanto al ejercicio adecuado de las competencias sobre la materia que les atribuye la Constitución, y si en virtud de ello y frente a situaciones gravosas para el patrimonio de la República, puede asumir el Ejecutivo

Nacional tales competencias, y en caso afirmativo, la forma como debe hacerlo sin lesionar el ordenamiento jurídico vigente (...)”.

Afirmó que la Ley de Puertos en su artículo 23 califica como autoridad acuática al Instituto Nacional de Espacios Acuáticos y “(...) *en su artículo 24 le atribuye en forma enunciativa un conjunto de potestades pero de naturaleza directiva y de fiscalización y no de administración, aprovechamiento o conservación; ahora bien, siendo el Instituto Nacional de Espacios Acuáticos un ente de la Administración Pública Descentralizada, se observa que la norma constitucional se refiere es al Ejecutivo Nacional como expresión del Poder Público Nacional y no a la Administración Pública, razón por la cual, mal podría pensarse que la norma involucra en facultad de coordinación a entes descentralizados. En virtud de ello, frente a la Constitución permanece abierto y por establecer el sentido del numeral 10 del artículo 164, ya que de su texto no se deduce claramente el significado que subyace en la estructura lingüístico-normativa del dispositivo constitucional (...)*”.

Que “(...) *la ambigüedad que envuelve a la naturaleza de la relación de coordinación entre los estados y el Ejecutivo Nacional, respecto a las potestades de administración, conservación y aprovechamiento, genera numerosos inconvenientes de orden interpretativo en la diaria gestión del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, actualmente en el caso planteado respecto a la administración y operación del Puerto La Ceiba, ubicado en el Estado Trujillo (...)*”.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas planteó la necesidad de establecer con claridad la “(...) *1.- Naturaleza jurídico-constitucional de la relación de coordinación que vincula la competencia de los estados con el Ejecutivo Nacional; y [el] (...) 2. Ámbito de actuación del Ejecutivo Nacional en cuanto a la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en virtud de la relación de coordinación que vincula la competencia de los estados con el Ejecutivo Nacional (...)*”.

Finalmente, el recurrente solicitó la interpretación del numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

II CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse acerca de la interpretación solicitada, a cuyo efecto observa:

El poder de garantía constitucional que le ha sido atribuido a esta Sala, implica dar solución a dudas respecto del alcance y contenido de una norma integrante del bloque de la constitucionalidad, siempre que se encuentren dadas las siguientes condiciones básicas: 1) Que respecto a dicha duda no se encuentre predeterminado un cauce procesal adecuado, y 2) Que la norma en cuestión resulte de un marcado problematismo, bien sea para la buena marcha de las instituciones, bien para el ejercicio de los derechos

fundamentales o bien para el mantenimiento del orden público y la paz social.

Su fin es esclarecedor y completivo y, en este estricto sentido, judicialmente creador. Consiste primordialmente en una mera declaración, con efectos vinculantes sobre el núcleo de la norma estudiada o sobre su comprensión o extensión, es decir, sobre los rasgos o propiedades que se predicán de los términos que forman el precepto y del conjunto de objetos o de dimensiones de la realidad abarcadas por él, cuando resulten dudosos u oscuros, respetando, a la vez, la concentración o generalidad de las normas constitucionales. A ello se refirió abundantemente la sentencia N° 1.347/2000, (caso: “*Ricardo Combellas*”).

La solicitud será o no procedente luego de haberse analizado la problemática jurídico-material que plantea el ejercicio en el proceso de una determinada pretensión, en este caso, si hay o no una duda sobre la operatividad de una norma perteneciente al sistema normativo constitucional que, de existir, exija una declaración en cuanto a la manera en que ésta se resuelve. En cambio, el juicio de admisibilidad examina los presupuestos procesales que pudieran condicionar la validez de la relación jurídico-procesal, como por ejemplo, el que tiende a impedir que las cuestiones que a dicha relación correspondan sean discutidas, y en todo caso resueltas, sin la previa justificación de que el demandante se halle asistido de la capacidad de obrar, necesaria para actuar como sujeto de la relación jurídica.

De allí que entre las decisiones de la Sala al respecto, podrían extraerse algunos motivos de improcedencia, con la advertencia de su mera enunciatividad. Así tenemos:

1) Imprecisión en cuanto al motivo de la solicitud. La petición de interpretación puede resultar improcedente, si ella no expresa con claridad en qué consiste la oscuridad o ambigüedad de las disposiciones o la contradicción entre las normas del Texto Constitucional o cuando no alegue una afectación actual o futura a la esfera jurídica del solicitante. Ver sentencia N° 2078/2001, (caso: “*Gisela Peña Troconis y otros*”) y sentencia N° 278/2002, (caso: “*Beatriz Contaste*”).

2) Que la norma en cuestión no presente la alegada oscuridad, ambigüedad o inoperatividad. Ver sentencia N° 278/2001, (caso: “*Homologación de Pensiones y Jubilaciones*”); sentencia N° 346/2001, (caso: “*Consejo Nacional Electoral*”); sentencia N° 1857/2001, (caso: “*Ángel Alberto Vellorín*”) y sentencia N° 2728/2001, (caso: “*Néstor Luis Oquendo*”).

3) Cuando a su respecto la Sala pudiera exceder sus facultades jurisdiccionales al momento de proveer sobre la interpretación solicitada, violando el principio de separación de poderes, atentar contra la reserva legal o, en fin, cuando el objeto de la petición desnaturalice, en perjuicio de la espontaneidad de la vida social y política, los objetivos de la solicitud de interpretación. Ver sentencia N° 1309/2001 (caso: “*Hermann Escarrá*”); sentencia N° 1316/2001, (caso: “*Defensoría del Pueblo*”) y sentencia N° 1912/2001, (caso: “*Enrique Ochoa Antich y otros*”).

Ahora bien, luego de un atento examen del presente expediente, la Sala estima que la redacción del

artículo 164.10 constitucional resulta confusa, en lo relativo a la coordinación entre el Ejecutivo Nacional y los Estados en ejercicio de las denominadas competencias exclusivas de dichos entes político territoriales, lo cual genera una aparente antinomia que debe resolverse a fin de viabilizar la gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos de puertos y aeropuertos de uso comercial, así como de las carreteras y autopistas nacionales; de allí que esta Sala procede a su análisis, previas las siguientes consideraciones:

En el caso de autos, la parte accionante solicita la interpretación en cuanto al alcance y contenido del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que *“(...) el interés actual del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura en el accionar del recurso propuesto, se justifica en la incertidumbre jurídica en cuanto al alcance y límites de su competencia respecto al numeral 10 del artículo 164 del Texto Constitucional, sin invadir las competencias atribuidas a los Estados, toda vez que el precepto constitucional no es lo suficientemente claro para lograr establecer de una forma eficiente y precisa el ámbito y forma de actuación del Ejecutivo Nacional, respecto a la coordinación con los estados de la Administración, conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. La finalidad de la presente acción es obtener de la Sala, una sentencia de mera certeza sobre el alcance y contenido de la norma constitucional (...)”*.

La presente interrogante surgió en virtud de que *“(...) en fecha 3 de mayo de 2007 y mediante acuerdo suscrito entre el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, el Gobernador del Estado Trujillo y la sociedad mercantil Suramericana de Puertos, C.A., en su condición de concesionaria del Puerto La Ceiba (...), convino en extinguir el contrato de concesión suscrito (...) y las partes acordaron que el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura asumiera en forma provisional la administración y operación del Puerto La Ceiba (...)”*. Por lo que a su juicio, *“(...) surge la incertidumbre jurídica para el Ejecutivo Nacional, acerca del alcance de los límites de su ámbito de actuación respecto al numeral 10 del artículo 164, para actuar sin invadir competencias conferidas a los estados (...)”*.

Asimismo, aduce que *“(...) se hace necesario conocer en forma clara y precisa, cómo debe actuar ese despacho Ministerial en cuanto a la regulación, formulación y seguimiento de políticas de coordinación con los estados en materia de puertos, aeropuertos, vialidad, circulación, tránsito y transporte terrestre, acuático, aéreo y ferroviario, como lo dispone el artículo 19 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, especialmente en los casos donde los puertos y aeropuertos de los Estados deben ser administrados, aprovechados y conservados por los estados, y los mismos no han cumplido con el mandato constitucional (...)”*.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas planteó la necesidad de establecer con claridad la *“(...) 1.- Naturaleza jurídico-constitucional de la relación de coordinación que vincula la competencia de los estados con el Ejecutivo Nacional; y [el] (...) 2. Ámbito de actuación del Ejecutivo Nacional en cuanto a la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en virtud de la relación de coordinación que vincula la*

competencia de los estados con el Ejecutivo Nacional (...)”.

Ello así, esta Sala pasa a conocer del fondo del asunto planteado en los siguientes términos:

1.- De la competencia normativa del Poder Público Nacional y Estatal respecto de las materias reguladas en el artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En atención a lo expuesto, debe citarse la norma objeto del presente recurso, a los efectos de determinar el alcance y contenido de la misma. Al respecto, el referido artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone que:

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

(...)

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

No obstante, la interpretación del alcance y sentido de la norma parcialmente transcrita, comporta su análisis concatenado con el artículo 156.26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que la materia de navegación, transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura, es competencia del Poder Público Nacional, en los siguientes términos:

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

(...)

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

Desde un enfoque meramente semántico, el contenido del artículo 156.26 denota que al Poder Público Nacional, le corresponde legislar sobre la materia de navegación, transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura, en tanto la mencionada norma otorga al Poder Legislativo Nacional, la competencia para dictar “*el régimen*”, cuya acepción es precisamente la de un “*(...) conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad (...)*” -Cfr. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 2001-.

Ahora bien, el artículo 164.10 de la Constitución atribuye al Poder Público Estatal la competencia “*exclusiva*”, relativa a “*(...) la conservación, administración y aprovechamiento (...) carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (...)*”; es decir, a los estados le corresponde conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial que se encuentren dentro de la jurisdicción de que se trate. Así, se presenta en principio una concurrencia de las competencias

que ostentan, tanto el Poder Público Nacional como el Estatal.

Ciertamente, sobre las materias antes mencionadas ambos niveles de ejercicio del Poder Público son competentes en diversos grados sobre tales actividades, pues al legislador nacional le compete elaborar el régimen general en la materia de navegación, transporte de carácter nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura, regulación ésta, que incide sobre la competencia de los Estados para la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en una relación de genero a especie -vgr. La legislación en materia portuaria debe incidir no sólo sobre los puertos comerciales, sino también respecto de los puertos militares o de investigación científica, entre otros-.

Asimismo, resulta oportuno destacar que la legislación marco que norma aspectos referidos a conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, se realiza igualmente en el ejercicio de una potestad que la Constitución clara y directamente le atribuye al legislador nacional -vgr. Leyes dictadas por la Asamblea Nacional o Decretos Leyes del Presidente de la República-, toda vez que dicha potestad legislativa procedería a juicio de esta Sala, independientemente de la afirmación contenida en el artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, respecto al ejercicio de la competencia de los Estados en *coordinación* con el Ejecutivo Nacional en relación con las carreteras o autopistas nacionales y los puertos o aeropuertos de uso comercial, ya que esa coordinación que postula el Texto Constitucional, si bien es de distinto alcance y contenido, condiciona y particulariza las competencias del Ejecutivo Nacional en tales materias, como se expone *infra*.

Así pues, el artículo 156.26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, permite al legislador nacional definir el contenido de ese régimen o legislación básica en materia de navegación, transporte de carácter nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura y, en consecuencia, respecto a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

El fundamento de tal asignación de la legislación básica al nivel nacional del ejercicio del Poder Público, y la legislación de desarrollo de ésta al nivel estatal en los términos expuestos, viene dado por los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente.

Ciertamente, esa homogeneidad o estandarización por normas de rango legal, que viabilizan la consecución de un funcionamiento eficaz y adecuado de la prestación de servicios y bienes a los intereses generales de la nación, sólo es posible si el nivel nacional en ejercicio del Poder Público, determina una normativa básica que delimite la actividad que en ejecución de la competencia concurrente despliegan los Estados.

Esa regulación, en el caso de las materias regidas por el artículo 164.10 de la Constitución, no sólo se refiere a principios o pautas generales en cuanto al funcionamiento o a la prestación igualitaria de los servicios, sino que puede incidir en la planificación de las actividades, en la organización interna del ente ejecutor, en la creación de órganos mixtos y en otros aspectos similares; ello en virtud de que el artículo 164.10 de la Constitución somete la conservación, la administración y el aprovechamiento que hagan de las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial a los estados a la “*coordinación con el Ejecutivo Nacional*”.

Es decir, el régimen básico a ser dictado por el nivel nacional de ejercicio del Poder Público, conforme a la atribución que le fue conferida por el artículo 156.26 constitucional en concordancia con el artículo 164.10 *eiusdem*, permite que el legislador nacional intervenga en un mayor grado con su regulación sobre la ejecución, conservación y administración que de las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial hicieren los Estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

2.- Del contenido y alcance de las competencias del Poder Público Nacional y Estatal reguladas en el artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Aunado a la interpretación de las competencias referidas a la legislación básica al nivel nacional del ejercicio del Poder Público, y la legislación de desarrollo de ésta al nivel estatal en los términos expuestos, debe establecerse el alcance de las competencias del Ejecutivo Nacional respecto de la gestión -vgr. Conservación, administración y aprovechamiento- de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. En tal sentido, en cuanto al aspecto relativo a la *coordinación* entre el Ejecutivo Nacional y los Estados en ejercicio de las denominadas *competencias exclusivas* de dichos entes político territoriales, la Sala advierte una aparente contradicción que debe resolverse a fin de viabilizar la gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos de puertos y aeropuertos de uso comercial, así como de las carreteras y autopistas nacionales.

Para ello, debe referirse esta Sala a los antecedentes constitucionales de la descentralización político territorial regulada en los artículos 136.20 y 137 de la Constitución de 1961 y desarrollada por los artículos 11.3 y 11.5 la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial Nº 4.153 del 28 de diciembre de 1989), los cuales establecían lo siguiente:

“(…) *Artículo 136°.- Es de la competencia del Poder Nacional:*

(…)

20.- *Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias (…)*”.

“(…) *Artículo 137° El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia*

nacional, a fin de promover la descentralización administrativa (...)”.

“(...) Artículo 11.- A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

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;

(...)

5. La Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial (...)”.

En ese marco normativo las denominadas competencias exclusivas de los Estados, relativas a las carreteras, puentes y autopistas se referían a las que se encontraban en su territorio (estadales), contraponiéndose a éstas aquellas denominadas interestadales, cuya gestión correspondía a una competencia concurrente.

Dichas normas, fueron recogidas en los ya mencionados artículos 156.26 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales permitieron constitucionalizar la descentralización iniciada en el año 1989 mediante la citada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Por su parte, la vigente Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial N° 37.753 del 14 de agosto de 2003), reprodujo en gran medida el contenido de la antes mencionada ley orgánica. En tal sentido, el artículo 11.3 de la vigente ley establece que:

“Artículo 11° A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se transfiere a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

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 (...)”.

De una simple lectura, del artículo parcialmente transcrito se evidencia que reproduce a la ley de 1989, sin tomar en cuenta la “*constitucionalización*” de algunos artículos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, como el artículo 11, referido a las competencias exclusivas de los Estados.

En tal sentido, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público reguló un conjunto de competencias concurrentes, las cuales permiten la gestión coordinada de la República y los Estados; la posibilidad de la República de transferir esas competencias concurrentes a los Estados mediante el procedimiento establecido en la ley y, en caso de haberse verificado la transferencia de competencias, prevé la posibilidad de una reversión por parte del Ejecutivo Nacional con fundamento en razones de mérito, oportunidad y conveniencia.

En ese marco normativo, la lectura de la totalidad del artículo 164 de la Constitución, evidencia que el constituyente reconoció como competencia exclusiva de los Estados “(...) *La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales (...)*” (Artículo 164.9) y, le otorgó además, la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial conforme al contenido del artículo 164.10, conjuntamente con el Ejecutivo Nacional (y no al Poder Público Nacional, cuya competencia es de naturaleza normativa y no de gestión).

Ahora bien, esta Sala estima que los “*puertos, aeropuertos, autopistas, carreteras y puentes*” o “*las vías terrestres estatales*” a las cuales hace referencia particular la Constitución -en contraposición a las carreteras y autopistas nacionales-, son aquellas producto de las inversiones directas de los Estados para su desarrollo, ya que los mismos están obligados a invertir no menos del cincuenta por ciento de su situado constitucional en obras de infraestructura, salud, comunicaciones, educación, (Artículo de la 17 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público). Así, “*las vías terrestres estatales*” son calificadas por el constituyente como una competencia exclusiva y originaria de los estados (Artículo 164.9), no sólo en virtud de su carácter regional, sino fundamentalmente debido a su origen demanial.

Por su parte, **las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales (no Estadales)** -que en la práctica son la gran mayoría, dado que históricamente los existentes en el país, han sido el resultado de la ejecución de planes de desarrollo realizados directamente por el Poder Nacional-, **son bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la República, ya que los mismos son producto de la inversión de ese ente político territorial dado su carácter de obras y servicios de interés nacional, por lo que en caso de haber sido transferidos a los Estados pueden ser gestionados por éstos a través de convenios, pero también reasumidos por el Poder Público Nacional mediante un procedimiento de reversión, ya que la titularidad originaria de los mismos le corresponde a la República.**

Ciertamente, **ambas competencias al referirse a la gestión de servicios de transporte (terrestre y fluvial), corresponden a las actividades calificadas por el legislador como servicios públicos sujetos a reversión, tanto en la vigente como en la derogada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Artículos 5 y 8).** Así, en el supuesto de las actividades y bienes vinculados a las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, la declaratoria del servicio público se encuentra en los artículos 106 al 109 de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, el artículo 22 de la Ley General de Puertos y en lo relacionado a los aeropuertos comerciales, la misma se desprende del contenido de los artículos 44, 45 y 62 de la Ley de Aeronáutica Civil, respectivamente.

En consecuencia, **cuando el artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que los Estados tienen *exclusividad* sobre las competencias descritas en el numeral 10 -y no así en el resto del contenido normativo del artículo *sub examine*-, debe interpretarse en el sentido que sólo los Estados como entes político territoriales pueden ser objeto de una descentralización territorial sobre dichas materias, lo cual no excluye la descentralización funcional o la cogestión, sobre bienes y servicios cuya titularidad originaria mantiene la República** -vgr. El Aeropuerto de Maiquetía, administrado, conservado y aprovechado por el Poder Nacional a través de un Instituto Autónomo Nacional-

De ello resulta pues, que deba diferenciarse entre la titularidad de tales bienes y servicios -los cuales les pertenecen a la República de forma originaria, salvo que tal condición se extinga a través de los medios legales contemplados para los actos de disposición, previo el cumplimiento de los extremos legales correspondientes- **de la gestión** -administración, conservación, y aprovechamiento-, **la cual puede estar atribuida al Poder Público Nacional a través del Ejecutivo Nacional o cualquier ente descentralizado funcionalmente, o a nivel Estadal en los mismos términos.**

En todos los casos de los puertos o aeropuertos comerciales, autopistas, carreteras y puentes nacionales o estadales, la autoridad de policía administrativa, bien la autoridad acuática, portuaria o aeronáutica podrá ejercer sus competencias de supervisión y control, por lo que el Ejecutivo Nacional, podrá ejercer competencias exorbitantes como la intervención en aras de garantizar la continuidad, calidad, y normalidad de tales servicios; hayan sido o no, transferidos a los Estados.

Al efecto, la Sala considera pertinente reiterar como punto previo que el régimen constitucional de distribución territorial de competencias no admite una interpretación que postule una distribución de competencias formulada conforme al modelo de separación absoluta de competencias, toda vez que tal arquetipo de comprensión del ordenamiento jurídico constitucional, es refutado por el contenido del artículo 4 de la Constitución, el cual establece que la República Bolivariana de Venezuela, es un Estado “*federal descentralizado*” en los términos en ella consagrados, y que se rige por los principios de “*integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”, tal como se estableció en la sentencia de esta Sala N° 2.495/06, la cual si bien hace un conjunto de consideraciones relativas al artículo 164.10 constitucional, a “*(...) los solos efectos de e[s]a decisión (...)*”, desarrolla la naturaleza de nuestro sistema federal, en los siguientes términos:

“(...) la decisión constituyente contenida en el artículo 4° de texto fundamental de 1999, en el sentido de que la estructura de nuestro Estado fuese federal descentralizada, no puede leerse, sin más, como lo pretenderían implícitamente los solicitantes, como el resultado de la opción constituyente por un Estado perfectamente (o absolutamente) descentralizado (lo que es lo mismo: por el modelo de federalismo dual), pero tampoco, lo cual es más obvio, por uno perfectamente (o absolutamente) centralizado.

Tanto la tesis del federalismo cooperativo, como la kelseniana de la gama de modelos entre los extremos descentralización-centralización, rechazan la versión de un Estado en el que sus miembros tuviesen sólo competencias exclusivas y excluyentes, y en el que no se diesen relaciones de ninguna especie.

Pues, si bien es cierto que, ‘en hipótesis, cabe pensar en un régimen en el que la Constitución hubiera dividido la totalidad de las materias de gestión pública de forma neta y limpia, adjudicando bloques compactos a cada uno de los entes (...) que serán gestionados por cada uno de los entes en estricta incomunicación con los demás’ (al modo del federalismo dual), ‘un sistema tal no sería sencillo de plasmar, ni realista...’ (Cfr. Santamaría Pastor, J.A., Principios de Derecho Administrativo, I, pp. 182-183).

Por otra parte, hay que insistir también que si nuestra Constitución ha preferido un modelo de federalismo cooperativo, en los términos anteriormente explicados, a este modelo subyace, necesariamente, un orden de relaciones entre los diversos niveles de ejercicio del Poder Público que van, en algunas materias, desde la neta separación, hasta otros niveles en que las relaciones son o de cooperación o de supremacía.

Que tales relaciones de cooperación o de supremacía caracterizan los Estados contemporáneos, lo alcanzó a reconocer Carl Schmitt en su Teoría de la Constitución, publicada en 1928. Para Schmitt, ‘desde el punto de vista de Derecho internacional se encuentran los Estados independientes, unos frente a otros, al menos todavía hoy, como formaciones cerradas hacia fuera, impenetrables, impermeables, o (según la expresión americana, algo trivial estancados’ (pero) ‘dentro de una Federación no puede haber esa cerrada impermeabilidad’ (Cfr.: Teoría de la Constitución, Alianza, Madrid, 1ª edición, 1986, p 362).

La Sala conviene en que esa ‘cerrada impermeabilidad’ a que se refería Schmitt, a la luz de nuestra Constitución, no es ni posible ‘ni realista’, como acotaría Santamaría Pastor, ya que en nuestro modelo de federación descentralizada no puede haber en la relación entre la República y los Estados la impenetrabilidad e impermeabilidad que de la comunidad interestatal daba noticia el autor alemán. Y ello es así porque, como opinaba Kelsen, ‘si la descentralización fuese tan lejos que coexistiesen varias comunidades jurídicas, varias legislaciones con ámbitos espaciales autónomos de vigencia, sin que pudiese decirse que estos territorios formasen parte de una totalidad, por faltar una comunidad siquiera reflejada entre ellos, entonces parece que se habría sobrepasado el límite extremo hasta el cual era posible la descentralización’ (Cfr. opus cit., p.215).

En nuestro caso, el Constituyente, tanto en lo general como en lo particular, rechazó una descentralización que negase la ‘totalidad’ estatal a la que se refirió el último texto citado; ‘totalidad’ en que se insertan los diversos entes político- territoriales reconocidos en la Constitución, pues, como lo advertiría Schmitt en el mismo sentido en que lo hizo Kelsen en el texto referido), ‘un Estado, por el hecho de pertenecer a la Federación, queda inordinado en un sistema político total’ (opus cit., p. 349).

Como lo anunciamos en el párrafo anterior, el Constituyente, tanto en lo general como en lo particular, se acercó, en cuanto a la estructura vertical de ejercicio del Poder Público, a un modelo de federación descentralizado cooperativo. En lo general, al propugnar como principios definidores de nuestro federalismo descentralizado los de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art. 4º); y en lo particular, al consagrar en su artículo 164.10 que el ejercicio de las competencias de los Estados en torno a los puertos de uso comercial, debía darse a través de un instrumento que garantizase la necesaria homogeneidad en la prestación de ese servicio (...).”

Así, el enfoque del estado federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el de un sistema en el cual en el marco de la estructura político-territorial del Estado venezolano, es inherente al nivel nacional la potestad de coordinación en relación a los niveles estadales y municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en aquéllas de competencia exclusiva nacional en las que de alguna forma intervengan los Estados y los

Municipios.

Respecto a tales principios en relación con las competencias concurrentes esta Sala ha afirmado que “(...) *las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios deben estar previamente delimitadas en una ley de base nacional, y ello es así porque sólo el Órgano Legislativo Nacional tiene competencia para dictar leyes de base reguladoras (según los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad) de las competencias concurrentes, no sólo de la República con los Estados y los Municipios, sino también de las de estos últimos entre sí (...)*” -Cfr. Sentencia de esta Sala N° 843/2004-.

Bajo tales parámetros, la coordinación establecida por un determinado sistema estatutario de derecho público de rango legal, el cual como se afirmó es propio de la estructura descentralizada de la organización vertical del Poder Público y posibilita la realización de los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente, comporta igualmente, una relación jurídico constitucional entre los Estados y el Ejecutivo Nacional, por lo que resulta necesario definir, bajo tales parámetros qué se entiende por la voz “*coordinación*” en el artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La coordinación afirma SANTAMARÍA PASTOR, “(...) *supone una posición de superioridad o supremacía de unos entes respecto de los otros, que deriva de la atribución al ente superior de auténticos poderes de dirección del ente o entes sujetos a la coordinación (...)*”; por lo que, la coordinación “(...) *implica un límite efectivo al ejercicio de sus competencias por parte de los entes coordinados (...)*” (Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, t. I, p. 133).

La Sala por su parte, ha señalado respecto a la conceptualización de la coordinación de competencias y a las técnicas en que dicho mecanismo de integración se efectúa, lo siguiente:

“(...) ‘el término coordinación ha sido objeto de análisis por la jurisprudencia constitucional (española) (...) y ha sido definido como una fórmula de fijación de mecanismos para la integración de un sistema nacional de múltiples subsistemas autónomos’. Tales mecanismos se harían efectivos mediante ‘la determinación unilateral por el Estado (cuando la Constitución lo prevé) de técnicas que hagan posible una homogeneidad mínima, pese a la existencia de diversas competencias sobre una misma materia (sanidad, investigación, economía, hacienda)’ (Cfr. López Guerra y otros, opus cit., p. 383) (...). En resumen, y a los solos efectos de esta decisión, la tarea de coordinar supone una potestad superior atribuida a los órganos centrales de un Estado determinado, que tiene como propósito integrar las tareas que sobre una misma materia les ha sido encomendadas a diversos entes, con el fin de que las mismas confluyan en un objetivo común, cual sería la prestación homogénea de un servicio o bien público (...).

(...) las técnicas en que dicho mecanismo de integración se efectúa. Algunas de ellas ya han sido mencionadas, como la inspección y la orden a que hizo alusión Kelsen en el último texto que de él se citó. A éstas habría que agregar las siguientes:

a) la planificación, es decir, ‘la tecnología permanente, ininterrumpida y reiterada del Estado y la

sociedad, destinada a lograr su cambio estructural de conformidad con la Constitución de la República' (art. 2º de la Ley Orgánica de Planificación);

b) la participación de los Estados y los Municipios en procedimientos tramitados y resueltos por la República; y

c) en virtud de la concurrencia de ciertas potestades en los tres niveles territoriales de ejercicio del Poder Público, o de potestades que en exclusiva le competan a la República, como la política comercial, le están atribuidas a los órganos centrales (explícita o implícitamente) potestades que comprenden la facultad de dictar disposiciones normativas vinculantes; de estas circunstancias también deriva la sujeción de la actividad de los Estados y de los Municipios a actos estatales como, por ejemplo, actos de homologación o registro, informes vinculantes, o incluso actos de aprobación de decisiones emanadas de las autoridades estatales o municipales (así lo ha admitido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en las sentencias núms. 71/1983, 111/1986, 149/1991 y 228/1988) (Cfr. Santamaría Pastor, J.A., opus cit., pp. 551-554) (...)” -Cfr. Sentencia de esta Sala N° 2.495/06-

Así pues, **la coordinación implica la integración de órganos y entes a un objetivo, la jerarquía o superioridad del ente u órgano que coordina y la estandarización de la prestación de un servicio o bien público. En cualquier caso, la coordinación significa la satisfacción de diversos intereses públicos mediante una actuación funcionalmente coincidente de varios entes u órganos, que debe responder a los principios de eficiencia y continuidad de la prestación de un servicio o bien público.**

Por lo tanto, es conforme al correspondiente régimen estatutario de derecho público, que debe determinarse el órgano u ente de la Administración Pública Nacional que ejerza las competencias de coordinación, así como el grado o intensidad del control sobre la actividad de conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras o autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Ahora bien, la Sala advierte que bajo el supuesto de la norma constitucional *sub examine*, debería existir una norma general de carácter nacional que regule una determinada materia -vgr. Puertos comerciales-, un órgano o ente con competencia nacional que ejerza potestades de policía por parte del Ejecutivo Nacional -e incluso comparta responsabilidades de conservación, administración y aprovechamiento- y que los respectivos Estados hayan asumido y ejerzan de forma eficaz y continua la correspondiente competencia; sin embargo, se plantean diversos supuestos en los cuales debe dársele viabilidad a la prestación de servicios eficientes y bienes de calidad, en materia de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, todo en tutela del interés general de la sociedad.

Así, es posible que (i) la correspondiente competencia en materia de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial no la ejerzan los Estados, (ii) la ejercen parcialmente o, (iii) a pesar de haber sido transferidas el servicio prestado es deficiente o inexistente.

La primera hipótesis, se podría verificar en aquellos casos en los cuales no se produjo la correspondiente transferencia de conformidad con la Ley Orgánica para la Descentralización, Delimitación y

Transferencia de Competencias del Poder Público -Vid. Gaceta Oficial N° 4.153 del 28 de diciembre de 1989, artículo 11, ordinal 3°)- durante la vigencia de la Constitución de 1961 -Cfr. Artículos 136.21 y 137, conforme al primero era competencia del Poder Nacional, todo lo relativo a la apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales-, el traslado de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, de la República a los Estados. En dicho supuesto, la República debe continuar prestando el servicio y mantenimiento de los bienes, de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, según sea el caso, lo cual genera no sólo la obligación de administrar y conservar, sino la posibilidad de aprovecharse de los mismos, en aquellos casos que exista una contraprestación por el ejercicio de tales competencias.

No obstante, ello no resulta óbice para que los Estados puedan de conformidad con la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.753 del 14 de agosto de 2003, gestionar la respectiva transferencia de competencias.

En el segundo supuesto, los Estados que asumieron la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, pueden ejercerla directamente o a través de los mecanismos de gestión indirecta de tales servicios y bienes -vgr. Concesión-, mediante su cogestión con otros órganos o entidades públicas -vgr. La celebración de convenios interadministrativos- u otra figura que la legislación nacional establezca al respecto, lo cual posibilita en todos los casos, que la República pudiera ejercer las competencias de conservación, administración y aprovechamiento de manera directa, conforme a la correspondiente ley y demás normas aplicables - vgr. Convenios-.

Finalmente, cuando a pesar de haber sido transferidas las competencias para la conservación, administración y aprovechamiento del servicio o bien, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente, resulta ineludible que en estos supuestos se deba producir una intervención directa del Poder Público Nacional -sin perjuicio de su facultad de ejercer la reversión de la transferencia conforme al ordenamiento jurídico-, para garantizar la continuidad y eficiencia de las correspondientes prestaciones, ya que en el caso de las actividades y bienes vinculados a las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, se constituyen en verdaderos servicios públicos.

Así, en el supuesto de las actividades y bienes vinculados a las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, la declaratoria del servicio público se encuentra en los artículos 106 al 109 de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, el artículo 22 de la Ley General de Puertos y en lo relacionado a los aeropuertos comerciales, la misma se desprende del contenido de los artículos 44, 45 y 62 de la Ley de Aeronáutica Civil, respectivamente.

Ahora bien, como se afirmó anteriormente en cada caso debe atenderse al régimen estatutario de derecho público para determinar el órgano u ente de la Administración Pública Nacional que ejerza las competencias de coordinación, así como el grado o intensidad del control sobre la actividad de conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras o autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Empero, como bien afirma en su escrito la parte recurrente refiriéndose al supuesto particular de la Ley de Puertos, que en su artículo 23 califica como autoridad acuática al Instituto Nacional de Espacios Acuáticos y *“(...) en su artículo 24 le atribuye en forma enunciativa un conjunto de potestades pero de naturaleza directiva y de fiscalización y no de administración, aprovechamiento o conservación (...)”*, genera en esos casos o en aquellos donde la legislación nacional guarde silencio, la necesidad de *“(...) determinar cómo debe intervenir el Ejecutivo Nacional con el fin de impedir daños al patrimonio de la Nación, por la inobservancia de los Estados en cuanto al ejercicio adecuado de las competencias sobre la materia que les atribuye la Constitución, y si en virtud de ello y frente a situaciones gravosas para el patrimonio de la República, puede asumir el Ejecutivo Nacional tales competencias, y en caso afirmativo, la forma como debe hacerlo sin lesionar el ordenamiento jurídico vigente (...)”*.

Al respecto, se advierte que al constituirse la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Social de Derecho y de Justicia, es inherente al ejercicio de sus potestades por cualquiera de los órganos del Poder Público, que su actuación debe velar por la protección y resguardo efectivo de los derechos de los ciudadanos, y propender y dirigir la misma no sólo en el ámbito social, sino en el aspecto económico con la finalidad de ir disminuyendo el desequilibrio existente en nuestra sociedad -Vid. Sentencia de esta Sala N° 85 del 24 de enero de 2002, caso: *“Asodeviprilara”*-.

Tal actuación no solo se centra en el dictamen de leyes o en la resolución de conflictos por los órganos jurisdiccionales tomando en cuenta el desequilibrio actual de nuestras sociedades, sino que imponen una obligación jurídica que en determinadas ocasiones viene imbuida de un formato moral, que requiere que los órganos integrantes del Poder Público asuman roles y funciones necesarios para el desarrollo económico, social y cultural de la colectividad.

Esto viene reflejado en la obligación del Estado Venezolano de asegurar unos cometidos sociales básicos para el desarrollo del ser humano, el cual no se satisface únicamente con su sola existencia, sino que requiere de unos medios organizativos y subjetivos que aseguren su desenvolvimiento adecuado dentro de la sociedad. Dichos cometidos consagrados en nuestro Texto Constitucional en su Preámbulo, constituyen una directriz en el desarrollo de sus funciones, y surge correlativamente un deber para los órganos jurisdiccionales y muy en especial para esta Sala Constitucional en la interpretación y adecuación social y real de tales valores superiores a un fin de bienestar y progreso social.

Así pues, se aprecia que el fin último y objeto primordial del Estado (*ex* artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), es el desarrollo del ser humano y la consecución de prosperidad

social, siendo éste su núcleo de protección, por lo que deben disponerse y ejecutarse todas aquellas medidas necesarias y relevantes para la propensión del mismo; en caso contrario, estaríamos afirmando la existencia y creación de un ser innatural, inocuo e ineficaz de contenido y acción.

En base a estos postulados y finalidades del Estado, los cuales son asumidos por la mayoría de las Constituciones modernas, y son concebidos no sólo como un mero número de normas rectoras de las Instituciones Políticas del Estado, sino como un conjunto efectivo de normas jurídicas contentivas de deberes y derechos de los ciudadanos, las cuales se incorporan y confluyen en un juego de inter-relación con los ciudadanos en un sistema de valores jurídicos, sociales, económicos y políticos que deben permitir su desarrollo dentro de una sociedad armónica, es que el Estado debe reinterpretar sus funciones en la búsqueda de la protección de los valores de justicia social y de dignidad humana.

En este orden de ideas, se **aprecia que las características particulares de las actividades de conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, como servicios públicos de interés nacional, permiten afirmar que la Administración disponga de un poder general implícito o de la cláusula general de orden público, para poder condicionar, limitar o intervenir los derechos y libertades constitucionalmente proclamados en orden a una hipotética articulación de los mismos con la utilidad común o general.**

Ello es posible, sobre la base de la doctrina de los poderes inherentes o implícitos en el ámbito de la actividad administrativa, la cual estima la Sala debe atender a la posibilidad del intérprete de las normas atributivas de competencia de revisar el espíritu de la norma 'atributiva', en forma tal, que permite aceptar la existencia de competencia cuando ésta sea consecuencia lógica del dispositivo legal y de la índole de la actividad principal que el órgano o ente ejerza.

Los anteriores razonamientos, sólo contrarían una concepción simple del principio de legalidad, que se restrinja a la literalidad de la exigencia que éste impone respecto a la ineludible existencia de un precepto jurídico que justifique la actuación administrativa, la cual se constituye en una "(...) exigencia [que] debe ser matizada con la doctrina de los poderes inherentes o implícitos que, por excepción, pueden inferirse por interpretación de las normas más que por su texto directo. Esta doctrina fue formulada originalmente en el Derecho público Anglosajón, tanto en el ámbito constitucional (inherent powers de la Federación americana, deducidos de su posición general, no mencionados en el pacto federal o Constitución y que una aplicación estricta del principio federal hubiera tenido que interpretar como no transferidos a la Unión por los Estados miembros -Enmienda X-; entre ellos está nada menos que la posición del presidente para conducir las relaciones internacionales), como el del local government (competencias de los entes locales construida sobre el sistema de lista -y no sobre el de la cláusula general-, corregida tal lista con los implied powers). (...) la inherencia o implicación ha de deducirse, no de ninguna imagen ideal o abstracta de unos supuestos poderes 'normales' administrativos (imagen que arruinaría la exigencia de la legalidad en su

función habilitante), sino de otros poderes expresamente reconocidos por la Ley y de la posición jurídica de los administrados por la Ley y de la posición jurídica singular que ésta construye, como poderes concomitantes de tales o tal posición o, incluso, como filiales o derivados de los mismos (poderes incluidos en otros o derivados) (...)” -Vid. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Reimpresión de la octava edición. Editorial Civitas. Madrid, 1998, p. 440 y de DE LA CUETARA, JUAN MIGUEL, *Las Potestades Administrativas*, ED. TECNOS, MADRID, 1986, P. 101-.

Ciertamente, aun cuando la competencia no esté literalmente contenida en una norma, es posible deducirla acudiendo a una interpretación finalista o sistemática de la misma, ya que si la competencia no surge en forma concreta de la disposición, en orden a materializar los fines del Estado y su cometido esencial de justicia social mediante la prestación de servicios eficientes y bienes de calidad, debe establecerse si la actuación administrativa puede derivarse como consecuencia lógica del texto de ésta.

En el caso concreto del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al determinar el Constituyente que el desarrollo de dichas competencias debe hacerse en coordinación con el Ejecutivo Nacional, comporta una atribución de competencias múltiples, a saber:

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

b.- De los Estados de ejercer conforme a la legislación base y en coordinación con el Ejecutivo Nacional la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, previa transferencia de competencias conforme al procedimiento de descentralización territorial.

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

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

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

Dichos deberes y competencias son potestades ejercidas a raíz del Texto Constitucional y por lo tanto una conducta estatal típica en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como puertos y aeropuertos de uso comercial, por ser éstas de aprovechamiento general y que contribuye al desarrollo de la sociedad, pudiendo el Estado en virtud de ello, hacer uso de aquellos mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico para mantener en un momento determinado la actividad operacional de tal servicio.

Como bien afirma la doctrina “(...) *el bien común, la ratio essendi del Estado, lleva implícita de modo prioritario la integridad prestacional que importa calidad en la gestión de los servicios públicos. Son tales prestaciones que cubren necesidades públicas o de interés comunitario, las que explicitan las funciones-fines del Estado, de ejecución per se (...). En nuestros días, para que exista calidad de vida los usuarios deben tener asegurado el derecho a un nivel de prestación adecuado, tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida, con servicios públicos eficientes, cuya prestación integral y acceso universal estén garantizados por el Estado que debe, a través de las autoridades, proveer el control de la calidad, la eficiencia y la regularidad. Los servicios deben prestarse en condiciones de generalidad, uniformidad, continuidad y obligatoriedad (...)*” -DROMI, ROBERTO, *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, 10° edición, Buenos Aires, p. 187-.

Tales estándares mínimos dan continuidad y desarrollo a los principios que deben regir todo servicio público -mutabilidad, obligatoriedad, igualdad, universalidad- los cuales en el presente caso, se encuentran referidos a la utilización y eficaz desarrollo de la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial.

En función de ello, se concibe que la Administración en ejercicio de la potestad de coordinación

pueda asumir directamente la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en aras de mantener a buen resguardo los derechos de los usuarios a la prestación de un servicio público en condiciones de calidad, ya que, en virtud del carácter obligatorio en la prestación de éste, no puede el Estado permitir el cese funcional en la prestación del mismo -vgr. Servicio de salud, agua, electricidad o transporte-. Así, el Estado no debe restringirse a la prestación obligatoria en determinadas condiciones excepcionales de un servicio público, sino también puede asumir medidas extraordinarias para mantener operacionales los sistemas de diversos sectores económicos.

Se reitera, entonces que si la legislación base otorga las competencias a un determinado órgano o ente público para la intervención y asunción de competencias, corresponde a dicho órgano el ejercicio de dicha potestad, pero cuando la legislación no faculta a los órganos de policía correspondientes, para incidir en ese grado en la prestación de un servicio público, corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretar la intervención para asumir la prestación de servicios y bienes de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en aquellos casos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente, sobre la base de los artículos 236 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

3.- De la interpretación constitucional del sentido y alcance de las competencias del Poder Público Nacional y Estatal reguladas en el artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Conforme a la interpretación vinculante de esta Sala en relación con el alcance y contenido del artículo 164.10 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, este máximo exponente de la Jurisdicción Constitucional, de oficio y por razones de orden público constitucional, advierte que el contenido de la presente decisión debe generar una necesaria revisión y modificación del ordenamiento jurídico legal vigente.

En tal sentido, para a lograr la coherencia necesaria para el correcto funcionamiento del sistema jurídico, la Sala exhorta a la Asamblea Nacional que en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión, en orden a establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias.

Ciertamente, visto el contenido de la presente decisión y dado que la interpretación de una norma constitucional no puede formularse en términos de tal forma abstractos que desconozcan la unidad del sistema

normativo y su coherencia, la Sala advierte que la presente interpretación vinculante genera una necesaria revisión y modificación de gran alcance y magnitud del sistema legal vigente. De ello resulta pues, que la Sala exhorte a la revisión general de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, sin perjuicio de la necesaria consideración de otros textos legales para adecuar su contenido a la vigente interpretación.

Finalmente, la Sala declara resuelta la solicitud de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en los términos expuestos y ejerciendo su labor de máxima intérprete de la Constitución ajusta las disposiciones legales antes referidas a los postulados constitucionales. Así se decide.

III DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República, por autoridad de la ley, declara:

1.- **RESUELTO EL RECURSO DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 164.10 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, en los términos contenidos en este fallo.

2.- **EXHORTA** a la Asamblea Nacional que en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión, en orden a establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias. Asimismo, la Sala exhorta a la revisión general de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, sin perjuicio de la necesaria consideración de otros textos legales para adecuar su contenido a la vigente interpretación.

3.- En atención a la naturaleza de este pronunciamiento, esta Sala **ORDENA** la publicación íntegra del presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo sumario deberá indicarse lo siguiente:

“Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 15 días del mes de abril de dos mil ocho (2008). Años: 197 de la Independencia y 149 de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO
Ponente

El Vicepresidente,

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

Los Magistrados,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. N° AA50-T-2007-1108
LEML/

El Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz disiente de la mayoría sentenciadora respecto de la decisión que antecede, por las siguientes razones:

1. La mayoría de las dudas acerca del alcance de la norma objeto de interpretación ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Sala en sentencia n.º 2495 del 19.12.06 (exp. n.º 02-0265), que se citó, incluso, en el fallo, oportunidad en la que resolvió la materia objeto de esta sentencia –aunque limitada al

servicio de puertos-, en los siguientes términos:

1.- El primero de los argumentos presentados por la parte actora se compone de las siguientes premisas: a) que las competencias que ostentan los niveles nacional y estatal de ejercicio del Poder Público, respecto al servicio de puertos, son exclusivas y excluyentes; y b) que no cabe relación alguna entre las regulaciones de dicten ambos niveles para regular la competencia que les ha sido asignada constitucionalmente en cuanto a puertos se refiere, o entre las actividades que les correspondería ejecutar con arreglo a tales regulaciones. En conclusión, según los solicitantes, el nivel nacional de ejercicio del Poder Público no sería competente para establecer parámetros a los Estados respecto a la conservación, administración o aprovechamiento de los puertos de uso comercial.

Al respecto, lo primero a destacar, es que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la materia de puertos y en cuanto a la incidencia que sobre la misma tienen tanto la República como los Estados, ha consagrado dos enunciados normativos. El primero, contenido en el artículo 156.26, establece lo siguiente:

“Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los **puertos**, aeropuertos y su infraestructura.”

El segundo se encuentra en el artículo 164.10, que dice:

“Es de la competencia exclusiva de los Estados:

(...)

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

Una interpretación del primero de los enunciados citados (art. 156.26) revela que al Poder Público Nacional, y en particular al Poder Legislativo Nacional, le correspondería legislar sobre la materia de puertos, pues el mencionado precepto autoriza a dicho poder a dictar “*el régimen (...) de los puertos*”, y la primera acepción del término “régimen” que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es precisamente la de un “*conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad*”. Por tanto, al Poder Público Nacional le correspondería dictar un conjunto de normas que gobiernen o rijan la actividad portuaria o el servicio portuario.

Por su parte, el artículo 164.10 de la Constitución atribuye al Poder Público Estatal la competencia relativa a “*la conservación, administración y aprovechamiento (...) de puertos (...) en coordinación con el Ejecutivo Nacional*”; es decir, a dicho Poder le corresponde conservar, administrar y aprovechar los puertos de uso comercial que se encuentren dentro de la jurisdicción del Estado de que se trate.

De lo que se lleva dicho puede admitirse que tanto el Poder Público Nacional como el Estatal ostentan competencias en cuanto a la materia de puertos.

Se trata, entonces, de un asunto sobre el cual ambos niveles de ejercicio del Poder Público han recibido, desde un punto de vista cualitativo, potestades distintas sobre una misma actividad. Por un lado, al legislador nacional le compete elaborar el régimen general de la materia portuaria, la cual podrá incidir sobre los puertos comerciales, pesqueros, militares, deportivos o de investigación científica; a los Estados, por otro, les corresponde la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos comerciales.

Siendo así, la materia de puertos sería objeto, propiamente, de competencias compartidas o concurrentes entre el nivel Nacional y Estatal de ejercicio del Poder Público. Nuestra Constitución utiliza para estos supuestos la expresión “competencia concurrente”. Así, en su artículo 165 se establece que “*las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados*”.

Sin embargo, debe advertirse que la doctrina y cierta legislación extranjera utilizan la expresión “competencia compartida”, cuando no es que distinguen una competencia de otra. Ya tendrá ocasión la Sala de profundizar en este aspecto.

Así, pues, en materia de puertos (que como quedó dicho es objeto de una competencia concurrente), tanto por lo que establece el artículo 156.26 constitucional, como por lo que expresa el artículo 165 del mismo texto, le toca al Poder Público Nacional dictar el régimen o conjunto de normas básicas que regulen este servicio, y al Poder Público Estatal le corresponde, por su parte, conservar, administrar y aprovechar los puertos de uso comercial, así como también dictar una normativa que desarrolle el régimen básico que al nivel nacional le cumple dictar.

Ahora bien, cuál sería el contenido de ese régimen o legislación básica en materia de puertos.

Para dar respuesta a esta interrogante, habría que determinar la razón por la cual el legislador constituyente quiso que, en lo tocante a competencias concurrentes, la legislación básica le correspondiese dictarla a nivel nacional de ejercicio del Poder Público, y la legislación de desarrollo le fuese asignada al nivel estatal de ejercicio de dicho poder.

La Sala considera que el fundamento de tal asignación viene dado por los principios de unidad, interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente.

Es decir, al Constituyente le preocupaba que los servicios a prestar por los Estados en régimen de concurrencia perdieran cierta homogeneidad en cuanto a su funcionamiento; tal homogeneidad, consideró el Constituyente, se preservaría si el nivel nacional de ejercicio del Poder Público fijase una normativa básica que delimitara la actividad que en ejecución de la competencia concurrente desplegaran los Estados.

Esa regulación, en el caso de los puertos de uso comercial, no sólo se referiría a principios o pautas generales en cuanto al funcionamiento o a la prestación igualitaria de los servicios, sino que incidiría en la planificación de las actividades, en la organización interna del ente ejecutor, en la creación de órganos mixtos y en otros aspectos similares; ello en virtud de que el artículo 164.10 de la Constitución somete la conservación, la administración y el aprovechamiento que hagan de los puertos de uso comercial los Estados a la “*coordinación con el Ejecutivo Nacional*”.

Es decir, el régimen básico a ser dictado por el nivel nacional de ejercicio del Poder Público, conforme a la atribución que le fue conferida por el artículo 156.26 constitucional en concordancia con el artículo 165 *eiusdem*, permite que el legislador nacional incida con tal regulación sobre la ejecución, conservación y administración que de los puertos de uso comercial hicieren los Estados.

Por lo tanto, la regulación contenida en la Ley General de Puertos dictada por la Asamblea Nacional, en la medida en que versa sobre la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos de uso comercial por parte de los Estados, no es inconstitucional; por el contrario, supone el ejercicio de una potestad que la Constitución le atribuye claramente al Legislador nacional. En estos términos generales queda desechada la denuncia que, también genérica, fue planteada por el solicitante de la nulidad. Así se establece. (Subrayado añadido).

En consecuencia, por cuanto en ese fallo ya la Sala resolvió, de manera clara y suficiente, la materia objeto de esta solicitud de interpretación, lo único que correspondía, en esta ocasión, era la ratificación del criterio, que en la sentencia n.º 2495/2006 se limitó al régimen de puertos, y extenderlo al de autopistas y carreteras, con la reiteración de esos principios generales que en esa oportunidad se asentaron de manera correcta, clara y precisa.

En este sentido, por cuanto en el veredicto del que se discrepa se modificó el que se estableció en esa sentencia n.º 2495/2006, acerca del alcance y contenido de los artículos 164.10 y 156.16 de la Constitución, la mayoría ha debido, al menos, señalar expresamente su cambio de postura, en aras de la seguridad jurídica.

2. En todo caso, debe indicarse que la interpretación que se hizo es contraria a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Así, la reforma de 2003 de la Ley Orgánica de Descentralización, la cual preceptúa (artículo 11) la posibilidad de transferencia, de la República a los Estados, de la competencia de aprovechamiento, conservación y administración de puertos, autopistas y carreteras, no tomó en cuenta que esa competencia es, desde la Constitución de 1999, originaria y *exclusiva* de los Estados. En consecuencia, es claro que esa norma de la Ley Orgánica de Descentralización es inconstitucional o debe, en todo caso, interpretarse a la luz del artículo 164.10 de la Constitución de 1999, en el sentido de que sólo puede referirse a la transferencia de los bienes afectos al servicio que antes prestó el Poder Nacional pero no a la competencia en sí. En cambio, la mayoría declaró que esa competencia de los Estados es una competencia “transferible” de la República a aquéllos –y, por tanto, reversible-, en contra de la letra clara y expresa del artículo 164.10 constitucional.

En efecto, la interpretación que no se comparte se afincó en el supuesto de que es una competencia “rescatable” por el Poder Nacional, con fundamento en los artículos 5 y 8 de aquella Ley Orgánica. No obstante, ha de observarse que el artículo 5 de esa Ley se refiere, entre otros, al servicio público de transporte, *que nada tiene que ver con las carreteras, autopistas o puertos*. En otras palabras, la Sala confundió el servicio público de transporte con las vías de comunicación que permiten ese transporte (autopistas, puertos), no obstante que, evidentemente, son distintos y, por ello, los artículos 5, 6 y 8 de la Ley Orgánica de Descentralización se refieren al primero y el artículo 11 *eiusdem* hace referencia al segundo.

3 En conclusión, la Sala ha debido acoger la interpretación, en un todo ajustada a derecho, que se realizó en el veredicto n.º 2495/06, ratificarla y extenderla al régimen jurídico de las autopistas y carreteras, fallo que, se insiste, resolvió en forma exhaustiva y diáfana la duda jurídica del alcance recíproco de los artículos 156.16 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Queda así expresado el criterio del Magistrado disidente.

Fecha *retro*.

La Presidenta,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

El Vicepresidente,

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

Los Magistrados,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ
Disidente

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

.../

...

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

PRRH.sn.ar.
Exp. 07-1108