

COMPETENCIAS CONCURRENTES Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE LA BASURA

Por: LUIS A. HERRERA ORELLANA*

RESUMEN:

El artículo propone una revisión de Ley de Gestión Integral de la Basura, desde la perspectiva de sus normas y de los principios que la integran. El artículo en especial realiza un análisis sobre los diversos principios de concurrencia en la administración del estado y la forma como se ha regulado en Venezuela. Igualmente analiza los elementos de inconstitucionalidad que la ley podría incluir.

ABSTRACT:

The paper proposes a review of the Law of Comprehensive Management of garbage, from the perspective of its rules and principles that governs. The author makes an analysis of the various principles of competition in the state administration and the way it has governed Venezuela. It also analyzes the elements of constitutional law that might include.

INTRODUCCIÓN

En *Gaceta Oficial* No. Extraordinario 6.017, de 30 de diciembre de 2010, se publicó la Ley de Gestión Integral de la Basura (en lo que sigue, LGIB) cuyo objetivo es establecer «**las disposiciones regulato-**

* Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y de Contencioso-Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello. (Venezuela).

rias para la gestión integral de la basura, con el fin de reducir su generación y garantizar que su recolección, aprovechamiento y disposición final sea realizada en forma sanitaria y ambientalmente segura».

De acuerdo con ese objetivo, los principios de la LGIB son «la gestión integral de los residuos y desechos sólidos se regirá conforme a los principios de prevención, integridad, precaución, participación ciudadana, corresponsabilidad, responsabilidad civil, tutela efectiva, prelación del interés colectivo, información y educación para una cultura ecológica, de igualdad y no discriminación, debiendo ser eficiente y sustentable, a fin de garantizar un adecuado manejo de los mismos».

Ahora bien, en esta materia ambiental, de acuerdo con la Constitución de 1999, tienen responsabilidades compartidas o **competencias concurrentes** los tres niveles político-territoriales de Gobierno, a saber, la República, los Estados y los Municipios. Tan es ello así, que la LGIB establece en su artículo 8 algunas competencias para el Poder Ejecutivo Estadal en materia de gestión integral de la basura, mientras que en su artículo 9 hace lo propio pero respecto del Poder Ejecutivo Municipal, en los términos siguientes:

Artículo 9

Poder Ejecutivo Municipal

Es de la competencia del Poder Ejecutivo del Municipio y Distritos Metropolitanos:

1. La gestión del servicio de aseo urbano, rural y domiciliario.
2. Elaborar y ejecutar el Plan municipal de Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, con sujeción a las políticas y directrices del órgano rector. En los casos en la que la prestación del servicio se realice a través de las figuras asociativas establecidas en la ley, se elaborará un Plan que comprenda los municipios involucrados.
3. Prestar de manera eficiente, directamente o a través de terceros, dando preferencia a aquellas organizaciones del poder popular, los servicios de aseo público y domiciliario, comprendidos los de limpieza, recolección, transporte y

- tratamiento de residuos sólidos; de acuerdo con las políticas, estrategias y normas fijadas por el Ejecutivo Nacional.
4. Regular, mediante ordenanzas, la gestión de los servicios de aseo público y domiciliario, incluyendo las tarifas, tasas o cualquier otra contraprestación por los servicios, calculados sobre la base de sus costos reales y las previsiones establecidas en el respectivo Plan, conforme a los criterios establecidos por el Poder Público Nacional.
 5. Garantizar la participación popular en el proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la prestación del servicio.
 6. Establecer formas asociativas con otros órganos o entes con los cuales estén relacionados, para la prestación del servicio de aseo público o domiciliario.
 7. Gestionar y aportar, total o parcialmente, los recursos financieros para la ejecución del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.

Tomando en cuenta que la LGIB es una normativa a la que corresponde establecer reglas generales y conformes a la Constitución para regular el ejercicio de las tareas y responsabilidades que a cada nivel político-territorial corresponde en materia de gestión integral de la basura y desechos sólidos no peligrosos, el propósito del presente trabajo es (i) examinar el régimen general que la Constitución establece en materia de competencias concurrentes y el esquema legislativo (leyes de base y leyes de desarrollo) que propone para lograr la armonización en el ejercicio de aquéllas, para luego (ii) identificar los principios y reglas constitucionales aplicables a las competencias concurrentes en materia ambiental de residuos y desechos sólidos; así como el objeto y principios de la LGIB, y finalmente (iii) señalar algunos supuestos de inconstitucionalidad de la LGIB al desconocer la autonomía municipal al momento de ejercer sus competencias en esta materia ambiental.

I. Las competencias concurrentes y su regulación según la Constitución de 1999

Teniendo en cuenta la tradición centralista que predominó durante la mayor parte del tiempo de vigencia de la Constitución de

1961, la vigente Constitución dispuso en su artículo 4 que la República de Venezuela es un Estado Federal descentralizado, es decir, un Estado con entes territoriales intermedios de gobierno, en el cual la distribución político-territorial del Poder Público se rige por el principio contenido en el artículo 158 del mismo Texto Fundamental, según el cual la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Estas normas constitucionales, valga advertir, constituyen normas obligatorias para todos los órganos que integran las ramas en que se divide y distribuye el Poder Público en Venezuela al momento de ejercer sus competencias, y han de ser base y vía para superar el marcado centralismo que conservó la vigente Constitución en su parte orgánica, si se toma en cuenta más de allá de una constitucionalización de la transferencia de competencias de la República a los Estados realizada a través de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 (y que ha sido objeto de una progresiva re-centralización inconstitucional), fue poco lo que se avanzó en cuanto a la profundización del Federalismo venezolano, y en el fortalecimiento del Municipio como unidad política primaria del territorio nacional y el sistema de gobierno democrático.

En efecto, la Constitución brinda la posibilidad a sus órganos constituidos y a sus ciudadanos de aumentar el grado de autonomía de los entes regionales y municipales, mediante la activación del proceso de descentralización territorial del Poder Público, sea a través de la transferencia de competencias *stricto sensu*, en la cual la República transfiere a los Estados competencias que el mismo Texto Constitucional le atribuía a ella en forma exclusiva y excluyente, pero que a partir de dicha transferencia pasan a ser ejercidas de ese mismo modo por los Estados, o a través de la transferencia de competencias *latu sensu*, también llamada de servicios, en la cual la República transfiere a los Estados (y éstos luego a los Municipios) competencias que venían siendo ejercidas de forma concurrente por ambos niveles político-territoriales.

Ahora bien, dado que la descentralización exige no sólo la decisión política de transferir competencias y recursos de un nivel

político-territorial a otros, sino también la capacidad del Estado o del Municipio para asumir esas competencias y ejercerlas con la eficiencia, eficacia y regularidad que demandan los ciudadanos, un paso previo a la aplicación de esta política de Estado ha de ser la regulación de competencias concurrentes entre los tres niveles político-territoriales según la Constitución, una de las cuales es el de modo tal que a través de la asignación de tareas conforme a una normativa adecuada, se preparen las condiciones para la eventual transferencia de competencias y recursos.

Según una tesis acogida por el legislador nacional y la jurisprudencia del Máximo Tribunal¹, las competencias concurrentes entre la República, los Estados y los Municipios son aquellas que la Constitución atribuye en forma genérica al «Estado» sin distinguir en forma específica si se trata de la República, de los Estados y de los Municipios, es decir, que figuran predominantemente fuera de las disposiciones atributivas de competencias exclusivas a cada uno de los niveles político-territoriales que la Constitución reconoce (artículos 156, 164 y 178), y cuya generalidad, al ser atribuidas a dichos niveles político-territoriales, se mantiene luego de ser examinadas de manera individual a la luz de la cláusula atributiva de competencias implícitas al Poder Nacional, prevista en el artículo 156, numeral 33, de la Constitución, y de la cláusula atributiva de competencias residuales a los Estados de la Federación, prevista en el artículo 164, numeral 11, del mismo Texto Constitucional.

Ejemplos de esta categoría de competencias concurrentes, son las que derivan de los artículos 55, 75, 76, 78, 79, 80, 83, 87, 99, 101, 102, 108, 110, 111 y 127 de la Constitución vigente, ya que en todos estos artículos se usa el término «Estado», y ni la naturaleza de las materias en ellos previstas, ni las obligaciones y actividades derivadas de las mismas, permite al intérprete limitar tal atribución genérica a la República o a los Estados, mediante la aplicación de las cláusulas contenidas en los artículos 156, numeral 33, y 164, numeral 11, de la Carta Constitucional, pues entre las competencias exclu-

1 BREWER-CARÍAS, Allan R. «Bases Legislativas para la Descentralización Política de la Federación Centralizada (1990: el inicio de una reforma)» en *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 21.

sivas de cada uno de los niveles político-territoriales se hallan materias vinculadas con las indicadas en cada uno de los artículos constitucionales aludidos².

Es el caso, que tales materias de competencias concurrentes, con el fin de armonizar su ejercicio (administración y regulación) por la República, los Estados y los Municipios (aunque son más frecuentes los casos de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Estatal), conforme a los principios de coordinación, cooperación y lealtad institucional, entre otros, deben dictarse las respectivas leyes que permitan la acción coherente, eficiente y eficaz de los niveles de Gobierno involucrado, para lo cual, como se explicará, contiene la Constitución el esquema de leyes de base y leyes de desarrollo.

En efecto, el Texto Constitucional dispone en su artículo 165 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 o por los Municipios (según la materia concurrente), legislación que estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad; asimismo contempla la misma disposición que 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, debiendo los mecanismos de transferencia estar regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

Así las cosas, la regla general ha de ser que las leyes de base establezcan líneas de coordinación entre los niveles político-territoriales involucrados, en el entendido de que las materias que habrán de regular (como son la seguridad ciudadana, la salud, la educación, el ambiente, etc.), tenderán a ser competencias concurrentes de ambos niveles, sin que ello impida que, en un determinado momento histórico, opere una plena descentralización de la República a los Esta-

2 Una enunciación doctrinaria de las competencias concurrentes en la actual Constitución, puede verse en BREWER-CARÍAS, Allan R. **Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 65 y ss.

dos o de éstos a los Municipios en algunas de esas materias, de acuerdo al interés general de toda la Nación, dado que, en tanto proceso de transferencia de competencias –exclusivas o concurrentes– de un nivel político-territorial a otro, constituye una forma de profundizar el Federalismo y el Municipalismo, así como de fortalecimiento de la participación ciudadana³.

Por tanto, las normas básicas a que alude el artículo 165 de la Constitución sólo pueden establecer principios, reglas, técnicas y órganos colegiados (integrados por órganos o representantes de los niveles político-territoriales titulares de la competencia concurrente) tendentes a la coordinación y armonización en la competencia concurrente por ella regulada entre la República y los Estados o la República y los Municipios, y a lo sumo, aunque ello no constituye el objetivo primario de las leyes de base, podría incluir normas tendentes a transferir a los Estados servicios prestados hasta ese momento en forma exclusiva por la República, claro está, sólo en la materia de competencia concurrente a regular, como mecanismo para profundizar la autonomía que a los Estados reconoce la cláusula federal consagrada en el artículo 4 de la Norma Fundamental, a través de la denominada descentralización *latu sensu* o de servicios.

Ahora bien, lo que no pueden establecer las leyes de base nacionales son normas que reglamenten en forma detallada, verbigracia, el ejercicio de la potestad organizativa o la de prestación de servicios, atribuidas al Poder Público Municipal por los artículos 168, 174 y 178 de la Constitución, o que reglamenten en forma detallada el ejercicio de la potestad tributaria de los Estados o Municipios en alguna de las materias que son de su exclusiva competencia, salvo que el legislador nacional decida incluir en la misma legislación básica normas jurídicas de coordinación y armonización de la potestad tri-

3 «...existe una tendencia generalizada en toda Europa a la **descentralización** del poder hacia niveles territoriales más próximos a los ciudadanos. La descentralización territorial refuerza el principio democrático en un doble sentido. Por un lado, acerca la toma de decisiones a los ciudadanos (aumentando la representatividad de los cargos electos); por otro, cuando se efectúa a favor de los Municipios, confiere legitimación democrática directa a la Administración». Oriol MIR PUIGPELAT, **Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo**, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 130.

butaria, dirigidas a definir principios, parámetros y limitaciones para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales o municipales, con base en el artículo 156, numeral 13, de la Constitución.

De hacerlo, el Poder Nacional estaría violando los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad contemplados en el artículo 165 del Texto Fundamental y con seguridad alguna de las disposiciones contenidas en los artículos 164 y 167 constitucionales, que no admiten jerarquía ni subordinación en la relación entre la República, los Estados y los Municipios.

Del mismo modo, tampoco puede una ley de base incluir, por ejemplo, normas que establezcan relaciones de jerarquía o de subordinación entre la República, los Estados y los Municipios, mediante el establecimiento de autorizaciones, permisos o licencias dadas por un ente nacional en materias, exclusivas o no, de los Estados o Municipios, a cuya obtención quede supeditado el ejercicio por parte de éstos de actividades propias de su competencia, ya que, de hacerlo, se produciría igualmente una violación de las normas contenidas en los artículos de la Constitución antes referidos (artículos 4, 164, 165 y 167).

Proceder de tal modo, implicaría que el Poder Nacional, sea la Asamblea Nacional a través de una ley de base, sea el Ejecutivo Nacional al dictar un Decreto con Fuerza y Rango de Ley con naturaleza de legislación básica al estar autorizado para ello por una Ley Habilitante, implicaría incurrir en el vicio de extralimitación de atribuciones e incluso de usurpación de funciones, pues estaría violando el principio de la competencia, en este caso de rango constitucional (artículo 137).

No cabe duda que en virtud del reparto constitucional de competencias, el Poder Nacional tiene encomendada la tutela del interés de toda la población, allende los intereses que las respectivas regiones de la Federación venezolana puedan defender y proteger, incluso en forma conflictiva entre sí. En esa medida, las decisiones que aquél adopte **en ejercicio de sus competencias**, incluso en materias relativas a los Estados, deben **prevalecer** sobre las adoptadas por las

entidades federales y los Municipios, que en buena medida quedan limitadas y vinculadas por aquellas.

Sin embargo, esa **prevalencia** deriva del principio de competencia, y no puede implicar jerarquía o subordinación de un nivel político-territorial respecto del otro, sino vinculación y prohibición de injerencia por parte de uno en las materias reservadas por la Norma Fundamental al otro, a propósito de la forma Federal y descentralizada del Estado, que en modo alguno propende a la desintegración o al debilitamiento de la República, pues ésta constituye la manifestación de la soberanía e independencia del pueblo venezolano. Lo fundamental es tener claro que ni la República puede ordenar a los Estados y a los Municipios, ni éstos pueden desconocer la competencia de aquélla.

Valga señalar también, que al contener principios y pautas de carácter general para armonizar el ejercicio de competencias concurrentes entre la República, los Estados y los Municipios, las leyes de base deben servir de marco normativo a otras leyes, como son las leyes estatales dictadas por los Consejos Legislativos y las Ordenanzas municipales dictadas por los Concejos en las materias donde estén vigentes leyes básicas dictadas por la Asamblea Nacional o el Ejecutivo Nacional, en ejercicio de una Ley Habilitante.

Por lo tanto, parece forzoso concluir que las leyes de base, al menos en todas aquellas normas que ciertamente tengan por objeto coordinar competencias concurrentes entre la República y los Estados, deberían tener la condición leyes orgánicas, pues en virtud del principio de competencia, los Estados y los Municipios no podrían legislar en contra de lo establecido por la ley nacional si ésta ha respetado los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad contemplados en el artículo 165 de la Constitución. De ser ello correcto, la formación de este tipo de leyes debería sujetarse al procedimiento agravado de formación de leyes orgánicas del artículo 203 del Texto Fundamental, y someterse a consulta de acuerdo con el artículo 206 constitucional.

En efecto, todo proyecto de ley de base a ser sancionado por el Poder Nacional, sea a través de la Asamblea Nacional o a través del

Ejecutivo Nacional, debería ser remitido en consulta a los Consejos Legislativos de los Estados (o a los Concejos de los Municipios, de ser el caso), según lo dispuesto por el artículo 206 de la Constitución, pues en toda ley de base habrán de ser reguladas materias relativas a los Estados y/o Municipios, a través de normas que harán posible la coordinación entre la República, los Estados y los Municipios en la respectiva materia de competencia concurrente, consulta ésta que, más que una simple etapa del proceso de formación de ciertas leyes nacionales (que afectan materias relativas a los Estados y a los Municipios), constituye una manifestación concreta de la cláusula federal del artículo 4 del Texto Constitucional, pues excluye cualquier actuación unilateral, jerárquica o impositiva de la República sobre los Estados y los Municipios, permite que éstos participen de manera directa en la elaboración, diseño y organización de la legislación básica respectiva y dota de mayor legitimidad y aceptabilidad (eficacia) a la ley nacional en su aplicación regional o local.

De la misma forma, esta consulta constituye un mecanismo de participación política indirecta de los ciudadanos que habitan en las regiones y localidades a lo largo y ancho del país, pues a través de sus representantes, pueden participar en la gestión de los asuntos públicos, como lo garantiza el artículo 62 de la Constitución, siendo lo más democrático el que durante la revisión por parte de los Consejos Legislativos o los Concejos del respectivo proyecto de ley de base, éstos llamen a los ciudadanos a manifestar su opinión, para que las mismas sean incluidas en la propuesta definitiva que cada órgano presentará a la Asamblea Nacional o al Ejecutivo Nacional, en la oportunidad fijada a tal efecto⁴.

Todo lo anterior debió ser rigurosamente observado al iniciar el procedimiento de discusión, redacción y sanción de la LGIB, ya que ésta, indudablemente, regula una materia de competencia concurrente entre la República y los Municipios, como se verá en el capítulo

4 Sobre el derecho a la participación política en la actividad de producción legislativa y reglamentaria, véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 05-12.96, Exp. 0748, caso: *Nulidad Parcial de Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas*; y CHAVERO GAZDIK, Rafael, «La participación social en la gestión pública», en *Ley Orgánica de Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 123 y ss.

que sigue. Sin embargo, como mostrará en el último capítulo, los principios del artículo 165 constitucional no fueron debidamente observados.

II. Principios y reglas constitucionales aplicables a las competencias concurrentes en la materia ambiental de residuos y desechos sólidos; objeto y principios de la LGIB

La materia ambiental, y dentro de ella, la recolección, tratamiento y disposición de residuos y desechos sólidos no peligrosos, que es la regulada en forma específica por la LGIB, es una materia de competencia concurrente que por mandato constitucional tienen la República, los Estados y los Municipios. Atendiendo al objeto de este estudio, tenemos que en el caso de la República y los Municipios así lo disponen los artículos 156, numeral 23, y 178, numeral 4, de la Constitución de 1999:

Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

23. **Las políticas nacionales y la legislación en materia** naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, **ambiente**, aguas, turismo y ordenación del territorio.

Artículo 178. Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local (...) en las siguientes áreas:

(...)

4. **Protección del ambiente** y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos **los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos...**» (destacados de este escrito).

De acuerdo con las disposiciones constitucionales transcritas, no hay lugar a dudas en cuanto a que el Poder Nacional tiene competencias en materia ambiental, al igual que los Municipios cuentan con tales competencias en el ámbito de su jurisdicción o territorio, lo que nos coloca en el ámbito de las llamadas competencias concurrentes pero, en este caso, entre la República y los Municipios.

Ahora bien, cabe preguntar ¿hasta dónde llegan las competencias del Poder Nacional y hasta dónde las competencias de los Municipios en materia ambiental? Más allá de tratarse de una materia de competencia concurrente: ¿Existe alguna distribución de las tareas normativas, administrativas, de fiscalización, etc. que se deben realizar en esta materia ambiental, o corresponde a ambos niveles político-territoriales ejercer todas y cada una de esas tareas?

Si recordamos los principios fundamentales que la Constitución prevé para regir las relaciones entre los entes político-territoriales en el Estado Federal y descentralizado que es el venezolano, como el sistema legislativo de leyes de base y leyes de desarrollo que está contenido en el artículo 165 constitucional, hemos de reconocer que existen límites tanto para las tareas que incumben al Poder Nacional como a los otros Poderes en las materias de competencia concurrente, y que sí existe o debe existir una distribución de esas tareas, que unas han de corresponder al Poder Nacional y otras a los Poderes Estatal y Municipal, y que es absurdo e inconveniente para el interés público que todos los Poderes realicen las mismas tareas simultáneamente.

Y de acuerdo con la Constitución, en lo que respecta a las tareas o actividades específicas que se atribuyen a la República y a los Municipios en esta materia de residuos y desechos sólidos no peligrosos (aseo urbano domiciliario, limpieza, recolección y tratamiento), cabe indicar que al Poder Nacional sólo correspondería dictar la legislación general y básica aplicable por todos los Municipios existentes en el país, esto es, una ley de base que establezca el marco general de coordinación y actuación para todos los Municipios, los objetivos generales que se quieren alcanzar en la materia, y que cree instancias de coordinación compuestas por representantes de ambos niveles de Gobierno, que faciliten la consecución de tales objetivos propuestos, sin que pueda esa ley habilitar al Poder Nacional a que imponga a los Municipios en forma unilateral medidas, formas de organización o acciones concretas para el cumplimiento de sus labores y responsabilidades.

Mientras, a los Municipios correspondería según sus Ordenanzas de desarrollo la organización, procedimientos, mecanismos económicos y financieros, formas de participación y administración de las

actividades dirigidas a aplicar en su ámbito territorial el sistema general previsto en la LGIB de recolección y tratamiento de residuos y desechos sólidos, de acuerdo con el artículo 168, numeral 2, de la Constitución, que establece:

Artículo 168.

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. (...).
2. La gestión de las materias de su competencia.

Para evitar las imposiciones referidas, ha de tenerse en cuenta lo que dice el varias veces mencionado artículo 165 de la Constitución, que contempla el modo de regular legislativamente las competencias concurrentes a través de lo que denomina leyes de base y las leyes de desarrollo en los términos siguientes:

Artículo 165. 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.

Según este precepto constitucional, por completo aplicable a la relación legislativa entre la República y los Municipios y no sólo a la de la República y Estados, cada Municipio, de acuerdo con su autonomía política y legislativa, debe estar habilitado por la ley de base que dicte el Poder Legislativo Nacional, para emplear los mecanismos (desde el punto de vista organizativo y presupuestario) que mejor se adapten a su realidad para lograr el fin común que está previsto en la Constitución y definirlos y reglamentarlos en sus respectivas leyes de base, esto es, en las Ordenanzas municipales de recolección de residuos y desechos sólidos.

Ahora bien, para que una ley nacional de base, como se supone ha de ser la LGIB, sea conforme a la Constitución y no incurra en violación de la autonomía y competencias municipales, ha de tener

en cuenta, tal y como lo sostiene la más aceptada doctrina especializada en la materia (por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, PEÑA SOLÍS), que los principios que la rigen son los que menciona el artículo 165 constitucional (coordinación, interdependencia, corresponsabilidad, subsidiariedad y cooperación), así como el de competencia y lealtad institucional, y que en ningún caso puede acoger explícita o implícitamente el de principio de jerarquía, pues no existe subordinación en la relación institucional de los entes político-territoriales.

Asimismo, la LGIB, en tanto ley de base, al margen de si debió o no ser calificada como orgánica (por servir de marco normativo a otras leyes), a fin de lograr su adecuada aplicación en el contexto de los Municipios, debió ser sometida a la consulta formal de éstos, para que tuvieran oportunidad los representantes del Poder Municipal de formular observaciones y propuestas al proyecto de ley nacional de base que regularía una competencia en la que concurren con la República tal y como lo expresa el artículo 206 del Texto Constitucional, si bien sólo haciendo referencia a los Estados (aquí, del mismo modo, interpretamos que ha de interpretarse en forma extensiva e incluir a los Municipios).

Si se pretende respetar la forma Federal y descentralizada del Estado, se debe concluir en que la obligación de la Asamblea Nacional era consultar directamente a los Municipios sobre una ley como la LGIB que directamente les incumbe, caso en el cual éstos deben ser consultados, pues su autonomía política, gubernativa y legislativa no es constitucionalmente inferior a la de la República.

Las normas constitucionales antes comentadas, conforman el marco jurídico al que debió sujetarse la elaboración, contenido, interpretación y aplicación de la LGIB promulgada en el año 2010, que supone una novedosa y en líneas generales muy positiva propuesta del Legislador nacional para el tratamiento de la materia de residuos y desechos sólidos no peligrosos.

En efecto, a diferencia de las legislaciones que previamente habían estado vigentes en el país en esta materia hasta la derogada Ley de Residuos y Desechos Sólidos de 2004, la LGIB contiene una regulación novedosa en esta materia ambiental, que busca crear, diseñar y establecer en Venezuela un sistema de gestión nacional de residuos

y desechos de avanzada, como los que existen en países como Alemania, España o Francia, que se caracteriza por la creación de un ciclo que permita la recuperación, reciclaje o reuso de los residuos, en específico, de los residuos de envases con el objetivo de minimizar la generación de residuos, alargar la vida útil de los mismos y disminuir la disposición en rellenos sanitarios, los cuales resultan objetivos fundamentales en materia ambiental a nivel mundial.

Tales objetivos se encuentra expresamente indicados en su ya citado artículo 1º, que como se recordará dispone que: **«La presente Ley establece las disposiciones regulatorias para la gestión integral de la basura, con el fin de reducir su generación y garantizar que su recolección, aprovechamiento y disposición final sea realizada en forma sanitaria y ambientalmente segura».**

Ahora bien, dado lo ambicioso y complejo que resulta el sistema de gestión pública de residuos que la LGIB propone implementar, deben participar en su ejecución eficaz todos los niveles político-territoriales del Poder Público para que los resultados que de ella se esperan sean posibles, siendo necesario entonces que esa participación de los Poderes Públicos territoriales sea coordinada, a fin de que los objetivos puedan ser logrados cumpliendo con los principios y las líneas básicas que en la legislación nacional de base establezca el Poder Nacional a través de la Asamblea Nacional.

Un buen ejemplo de lo que se afirma lo encontramos en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ambiente, que establece la coordinación que debe existir entre los órganos del Poder Público en la ejecución de las atribuciones constitucionales y legales, dentro del ámbito de sus competencias. Tal precepto establece que: **«Los órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, ejercerán las atribuciones constitucionales y legales en materia ambiental, cada uno dentro del ámbito de sus competencias, de manera coordinada, armónica y con sujeción a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar el tratamiento integral del ambiente a que se refiere esta Ley».**

Es el principio de coordinación, en lugar de reglas de subordinación guiadas por el principio de jerarquía, el que, sin duda, debió tener en cuenta el legislador al fijar en la LGIB los principios y reglas

que disciplinarían las relaciones entre los tres niveles político-territoriales de Gobierno en esta materia de competencia concurrente según la Constitución, como lo es la de residuos y desechos sólidos no peligrosos, y el que tiene que tener presente todo intérprete y operador de este texto legal.

Coordinación entendida como los órganos, los procedimientos y las acciones dirigidas a adoptar medidas y ejecutarlas entre personas o entes responsables del asunto con igual voz y voto, con autonomía y potestad para objetar y exigir acuerdos razonables para todos los involucrados y sujetos sólo a las reglas para la decisión que se adopten en la instancia de decisión en la materia, sin perjuicio de que a alguno de los participantes corresponda luego verificar y reclamar el cumplimiento de las medidas acordadas por consenso o por mayoría.

Así, esta LGIB vendría a establecer los principios y reglas comunes de funcionamiento en la materia, conforme a las modernas tendencias internacionales y del Derecho Comparado, así como el o los órganos de coordinación de acciones conjuntas, y dejara a la ley municipal los detalles de organización, procedimientos, mecanismos, régimen financiero, etc. mediante los cuales cada Municipio ejercerá las tareas que le corresponden en este ámbito.

En tal sentido, así como los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la LGIB, en los que ésta define los principios rectores para todas las instancias de Poder Público y los objetivos a perseguir sin afectar las autonomías de los Municipios, lo razonable era que el resto del articulado de la LGIB con este mismo espíritu reconociera margen suficiente de actuación a cada ente político territorial para decidir, de acuerdo con sus particularidades económicas, geográficas y sociales, los mecanismos mediante los cuales implementaría el sistema para lograr los objetivos comunes en su ámbito territorial.

Desafortunadamente, ello no es así, y como se argumentará en el capítulo siguiente, varias disposiciones contenidas en el articulado de la LGIB son contrarias, entre otras, a las disposiciones contenidas en los artículos 165, 168, numeral 2, y 178, numeral 4, de la Constitución, dando lugar a su eventual impugnación ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia por inconstitucionales, o su urgente interpretación conforme a la Constitución a fin de evitar

la aplicación de normas jurídicas violatorias de la autonomía político-administrativa de los Municipios.

III. Supuestos de inconstitucionalidad de la LGIB por desconocimiento de la Autonomía Municipal

Sin perjuicio de que otras normas contenidas en la LGIB también lo sean, lucen contrarias a las competencias y autonomía constitucionales de los Municipios las normas de dicho texto legal que se citan a continuación:

Artículo 8

Poder Ejecutivo Estatal

Los estados y el Distrito Capital, cumpliendo los lineamientos del Plan Nacional de Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos, tendrán las siguientes competencias:

1. Prestar los servicios de transferencia y disposición final de desechos sólidos, **previa aprobación de la Autoridad Nacional Ambiental**. Los servicios de transferencia y disposición final podrán ser prestados por los órganos indicados directamente, por asociaciones cooperativas, empresas privadas, empresas de propiedad social o comunitaria y otros entes mediante contrato o concesión y por cualquier otra modalidad que las gobernaciones y distritos estimen conveniente, de acuerdo con las normativas sobre licitaciones, contrataciones y concesiones de obras y servicios.

Artículo 9

Poder Ejecutivo Municipal

Es de la competencia del Poder Ejecutivo del Municipio y Distritos Metropolitanos:

(...)

3. **Prestar de manera eficiente, directamente o a través de terceros, dando preferencia a aquellas organizaciones del poder popular**, los servicios de aseo público y domiciliario, comprendidos los de limpieza, recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos; de acuerdo con las políticas, estrategias y normas fijadas por el Ejecutivo Nacional.
4. Regular, mediante ordenanzas, la gestión de los servicios de aseo público y domiciliario, incluyendo las tarifas, tasas o

cualquier otra contraprestación por los servicios, calculados sobre la base de sus costos reales y las previsiones establecidas en el respectivo Plan, **conforme a los criterios establecidos por el Poder Público Nacional...**

Artículo 12

Funciones

El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental tendrá las funciones siguientes:

(...)

4. Llevar a cabo los procedimientos de instrucción, sustanciación y aplicación de **sanciones administrativas** previstas en la presente Ley en los supuestos de incumplimiento en la prestación de los servicios de transferencia y disposición final de los desechos sólidos **por parte de los órganos y entes municipales mancomunados, distritales o estatales y del poder popular competentes.**

Artículo 13

Creación

Se crea el Consejo Nacional de Gestión integral de los Residuos y Desechos, como instancia de consulta, concertación y decisión, el cual tiene como objeto realizar la coordinación, supervisión, fiscalización y asesoría a todos los órganos y entes concurrentes en la gestión integral de residuos y desechos. **El Consejo estará integrado por ocho representantes de los ministerios del Poder Popular con competencia en materias de ambiente, salud, interior y justicia, comercio, ciencia, tecnología e industrias, defensa, poder comunal y educación,** designados por los respectivos despachos ministeriales. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental presidirá el Consejo.

Artículo 15

Competencias

El Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos tendrá las siguientes funciones:

(...)

9. Promover la creación de **empresas socialistas** para el manejo de residuos y desechos sólidos.

10. **Proponer los parámetros y variables referenciales para cálculos y ajustes de las tarifas y tasas** por los servicios de manejo de residuos y desechos sólidos.

(...)

13. Propiciar a través del Consejo Federal de Gobierno la **transferencia del servicio a las organizaciones de base del Poder Popular**, previa demostración de su capacidad para prestarlo y en los términos previstos en esta Ley y en las demás normas aplicables.

Artículo 22

Concordancia

Los planes municipales de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos deben estar en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional y demás planes aplicables, sometiéndose su elaboración y aprobación a los medios de consulta y participación ciudadana.

Artículo 25

Lapso para la elaboración de los planes municipales

La aprobación del plan municipal de Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos y de aseo urbano, rural y domiciliario, incluyendo la fijación de las nuevas tarifas, se hará en el lapso de los seis meses siguientes a partir de entrada en vigencia del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos y Desechos. En aquellos municipios en los que se haya constituido una mancomunidad, el plan comprenderá todos los municipios asociados. **El incumplimiento de esta normativa genera responsabilidad administrativa.**

Artículo 26

Solicitud de recursos

Sin perjuicio de lo previsto por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, **las solicitudes de recursos financieros para adquisición de bienes, prestación de servicios, ejecución de obras y similares deberán demostrar su correspondencia y pertinencia con lo dispuesto en los respectivos planes para la gestión y manejo integral de residuos y desechos sólidos, además de contar con la aprobación de los Consejos de Planificación y Control de Políticas Públicas del ámbito respectivo.** Mientras dichos planes no entren en vigencia, los proyectos

cuyo financiamiento se solicite deberán contar con la autorización del Consejo Nacional de Gestión de los Residuos y Desechos.

Artículo 41

Programa de separación

La autoridad municipal debe implantar mecanismos para que los generadores participen en los programas de separación de residuos y desechos sólidos desde su origen, de conformidad con los lineamientos existentes en materia sanitaria y ambiental y lo que prevea el reglamento de la presente Ley.

Artículo 64

Ubicación de rellenos

Todo municipio debe contar con un relleno sanitario para la disposición final de sus desechos sólidos, el cual podrá estar dentro o fuera de su jurisdicción, en forma mancomunada con otros municipios.

Artículo 71

Conversión a relleno sanitario

Los municipios, mancomunidades y otras formas asociativas que actualmente utilizan vertederos a cielo abierto, deberán ajustarlos a un cronograma de adecuación de su operación y conversión a relleno sanitario. Si el sitio no tiene posibilidades de convertirse en relleno sanitario, será sometido al plan de saneamiento, clausura y post-clausura que apruebe el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental.

Artículo 97

Registro nacional del manejo

Se crea el Registro Nacional de Manejo de Residuos y Desechos, a cargo del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental, que forma parte del Registro de Información Ambiental, el cual contendrá la información básica sobre los prestadores de servicio y demás manejadores habituales, así como de los tipos y cantidades de residuos y desechos manejados. **La autoridad municipal competente deberá mantener actualizada la información de su jurisdicción y la remitirá al Registro Nacional de Manejo.**

Artículo 102

Control Posterior

El control posterior en el manejo de residuos y desechos sólidos, a nivel nacional y local será ejercido, por los ministerios del Poder Popular con competencia en materia ambiental y salud, a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y condiciones establecidas en los instrumentos de control previo, sin perjuicio de los demás mecanismos de control posterior establecidos en la legislación.

Disposición Transitoria Segunda

Queda prohibida la disposición de residuos y desechos sólidos en vertederos a cielo abierto o en vertederos furtivos. La autoridad municipal o mancomunada competente debe presentar ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental el plan de adecuación de los vertederos existentes en su circunscripción, en el lapso de ciento ochenta días a partir de la vigencia de la presente Ley, cuya ejecución se realizará en el ejercicio fiscal inmediato. Las alcaldías que realizan la transferencia o disposición final de desechos sólidos hacia vertederos a cielo abierto situados en otras circunscripciones serán corresponsables de la adecuación ambiental de sus operaciones.

Disposición Transitoria Tercera

Las autoridades municipales competentes realizarán los inventarios de vertederos a cielo abierto en su jurisdicción y lo entregarán al Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos, en un lapso no mayor de noventa días a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Disposición Transitoria Cuarta

Los municipios, mancomunidades y otras formas asociativas deberán continuar con la operación de los sitios de transferencia y disposición final de desechos sólidos, por sí mismos o a través de terceros, previa fijación de un cronograma de adecuación que establezca el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental; y seguirán realizando estas labores hasta tanto los órganos o entes estadales, distritales o metropolitanos puedan asumir su ejecución, por transferencia, contratación o avocamiento, conforme a lo previsto en esta Ley y su reglamentación.

En efecto, los artículos 8, numeral 1, 9, numerales 3 y 4, numerales 3 y 4, 12, numerales 4 y 5, 13 y 15, numerales 9, 10 y 13, 22, 25, 26, 41, 64, 71, 97 y 102 de la LGIB, así como las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta, lucen inconstitucionales por las razones que se exponen a continuación:

- a) *Inconstitucionalidad de los artículos 8, numeral 1, 9, numeral 4, 12, numeral 4, 13, 15, numeral 13, 22, 26, 64, 71 y 102, y de las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta, por aplicación del principio de jerarquía a la relación República / Estados y Municipios en materia de servicios:*

LGIB establece explícita e implícitamente en varios de sus preceptos el principio de jerarquía o la subordinación de los Municipios a la República cuando en lugar de establecer relaciones basadas en la coordinación entre órganos de cada nivel para el ejercicio de competencias concurrentes en materia de residuos y desechos sólidos no peligrosos, establece en cambio relaciones basadas en el acatamiento como subordinado de los Municipios a las regulaciones, lineamientos, medidas o instrucciones que le establezcan los órganos de la Administración Pública Nacional competentes en materia ambiental, violando con ello los artículos 168, numeral 2, y 178 de la Constitución.

En efecto, establecer que es competencia del Poder Ejecutivo del Municipio y de los Distritos Metropolitanos regular, mediante ordenanzas, la gestión de los servicios de aseo público y domiciliario, incluyendo las tarifas, tasas o cualquier otra contraprestación por los servicios, calculados sobre la base de sus costos reales y las previsiones establecidas en el respectivo Plan, pero **«conforme a los criterios establecidos por el Poder Público Nacional»** es sujetar bajo jerarquía y no bajo subordinación el Poder Municipal al Poder Nacional.

Por otro lado, exigir como lo hace la LGIB que **«los planes municipales de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos deben estar en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional»**, que, además de atender a lo previsto por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, **«las solicitudes de recursos financieros para adquisición de bienes,**

prestación de servicios, ejecución de obras y similares deberán demostrar su correspondencia y pertinencia con lo dispuesto en los respectivos planes para la gestión y manejo integral de residuos y desechos sólidos» y que «mientras dichos planes no entren en vigencia, los proyectos cuyo financiamiento se solicite deberán contar con la autorización del Consejo Nacional de Gestión de los Residuos y Desechos», sin que los Municipios tengan participación alguna ni en el Plan Nacional de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos ni en el Consejo Nacional de Gestión de los Residuos y Desechos Sólidos es inconstitucional, por aplicación del principio de jerarquía y el desconocimiento de la autonomía del Poder Municipal.

De igual forma someter a los municipios, mancomunidades y otras formas asociativas que actualmente utilizan vertederos a cielo abierto, en caso de que éstos no puedan ajustarlos a un cronograma de adecuación de su operación y conversión a relleno sanitario y el sitio tenga posibilidades de convertirse en relleno sanitario, **«al plan de saneamiento, clausura y post-clausura que apruebe el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental»**, sin prever la participación del Municipio correspondiente en la elaboración de dicho plan, es desconocer la coordinación y establecer en su lugar la subordinación al Poder Nacional, a pesar de que éste en muchos casos tendrá menos conocimiento que el Municipio sobre la situación ambiental de la localidad.

Más explícito y contrario a la Constitución es por su parte el que la LGIB establezca con absoluta exclusión de los Municipios que **«el control posterior en el manejo de residuos y desechos sólidos, a nivel nacional y local será ejercido, por los ministerios del Poder Popular con competencia en materia ambiental y salud»**, pues en dicho control, a efectos siquiera de que ulteriormente lo asuma la autoridad municipal cuando esté en capacidad de prestar el servicio, debe tener alguna participación, como co-gestor del manejo o cooperador el Municipio, y no fijar tal control como una competencia exclusiva del Poder Nacional, por ser ello contrario a la autonomía municipal y su competencia en esta materia.

Finalmente, que las Disposiciones Transitorias Segunda, Tercera y Cuarta de la LGIB, en su condición de ley nacional de base que

no fue consultada con el Poder Público Municipal, establezcan: 1) una prohibición absoluta a los Municipios, con advertencia de que su incumplimiento generará responsabilidades ulteriores, de **«disponer de residuos y desechos sólidos en vertederos a cielo abierto o en vertederos furtivos»**, 2) una obligación de **«la autoridad municipal o mancomunada competente de presentar ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental el plan de adecuación de los vertederos existentes en su circunscripción, en el lapso de ciento ochenta días a partir de la vigencia de la presente Ley»**, 3) una obligación de que las autoridades municipales competentes **«realizarán los inventarios de vertederos a cielo abierto en su jurisdicción y lo entregarán al Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos, en un lapso no mayor de noventa días a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley»**, y 4) una obligación de los municipios, mancomunidades y otras formas asociativas de **«continuar con la operación de los sitios de transferencia y disposición final de desechos sólidos, por sí mismos o a través de terceros, previa fijación de un cronograma de adecuación que establezca el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental»**, son disposiciones que violan los principios previstos en el artículo 165 constitucional, así como los artículos 168, numeral 2, y 178 también constitucionales, al no ser creado órgano alguno de coordinación con participación de los Municipios, sino establecer claras relaciones de subordinación y dependencia del Poder Público Municipal respecto del Poder Público Municipal.

- b) *Inconstitucionalidad de los artículos 9, numeral 3, y 15, numerales 9 y 13, al exigir un trato preferencial hacia una forma de participación ciudadana en particular:*

Una parte fundamental de la autonomía del Municipio se expresa en su potestad organizativa y de gestión de los servicios y actividades que le competen en forma directa o indirecta, esto es, a través de su Administración central o descentralizada, o de la participación de los ciudadanos mediante concesiones o acuerdos de prestación de servicios.

Siendo ello así, cualquier norma legal nacional que obligue o de alguna manera condicione a los Municipios a elegir una de las dife-

rentes formas de actuación en función del interés general, o a dar un trato preferente sin razón técnica alguna a un modo de organización o participación ciudadana, en este caso, los órganos del Poder Popular (que además son más estatales que sociales), es inconstitucional, supone una violación de la autonomía municipal organizativa y, eventualmente, una orden para discriminar a los ciudadanos en atención al tipo de organización a través de la cual decidan participar.

En tal sentido, establecer, como lo hace la LGIB que es competencia del Poder Ejecutivo del Municipio y Distritos Metropolitanos prestar de manera eficiente, directamente o a través de terceros pero **«dando preferencia a aquellas organizaciones del poder popular los servicios de aseo público y domiciliario, comprendidos los de limpieza, recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos»**, además **«de acuerdo con las políticas, estrategias y normas fijadas por el Ejecutivo Nacional»**, es violatorio de la Constitución.

Del mismo modo, indicar que el Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos tendrá entre sus funciones la de **«promover la creación de empresas socialistas para el manejo de residuos y desechos sólidos»** y **«propiciar a través del Consejo Federal de Gobierno la transferencia del servicio a las organizaciones de base del Poder Popular, previa demostración de su capacidad para prestarlo y en los términos previstos en esta Ley y en las demás normas aplicables»**, vulnera los principios constitucionales que rigen la colaboración y coordinación con lealtad institucional entre los Poderes Públicos, al tiempo que se sientan las bases para discriminar a los ciudadanos y sus formas de organización desde las instancias de Gobierno Municipales.

- c) *Inconstitucionalidad de los artículos 15, numeral 10, y 41 por aplicación del principio de jerarquía a la relación República/Municipios en materia de Ordenanzas y planes reguladores de tasas y tarifas por prestación de servicios:*

Tal y como lo dice la doctrina especializada en el tema (MOLES, PEÑA, etc.), la autonomía política en el Estado Federal y descentralizado de las instancias intermedias y locales de Gobierno se expresa no sólo y fundamentalmente en la autonomía gubernativa y adminis-

trativa, sino también en la autonomía legislativa, derivada del origen democrático de los parlamentos estatales y municipales.

En el caso venezolano, como antes se explicó, la Constitución vigente, a fin de evitar innecesarios y problemáticos conflictos inter-normativos entre la República, los Estados y los Municipios al ejercer sus competencias legislativas, acogió en su artículo 165 el sistema de leyes de base y leyes de desarrollo, a fin de que las primeras fijen un marco común, de base, con principios, reglas básicas e instancias organizativas de coordinación, sin incurrir ni usurpar con normas excesivas o reglamentarias que definan aspectos técnicos, procedimentales, financieros, económicos y organizativos aspectos que, según el caso, sólo competen al legislador estatal o municipal al dictar la respectiva ley u ordenanza de desarrollo.

Así las cosas, establecer en una ley nacional de base, por ejemplo, los lineamientos o condiciones para la contratación, o para el establecimiento y cálculo de las tarifas por la prestación del servicio de aseo urbano y domiciliario que prestan los Municipios, se incurre en violación de la autonomía municipal que la Constitución reconoce, pues se plantea una invasión de las competencias del Poder Público Municipal por parte del Poder Público Nacional en virtud de que la materia de establecimiento de tarifas por el servicio de aseo público y domiciliario es competencia del Poder Público Municipal y la misma no debe ser supeditada a criterios emanados del Poder Público Nacional, correspondiendo a los usuarios y no a la República objetar cualquier irregularidad o desproporcionalidad en tal sentido ante la autoridad administrativa o judicial correspondiente.

Por ello, consideramos que son inconstitucionales las disposiciones de la LGIB que establecen, en primer lugar, que el Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos tendrá entre sus funciones la de **«proponer los parámetros y variables referenciales para cálculos y ajustes de las tarifas y tasas por los servicios de manejo de residuos y desechos sólidos»**, ello además sin la consulta a o la participación de los Municipios, y al establecer que la **«autoridad municipal debe implantar mecanismos para que los generadores participen en los programas de separación de residuos y desechos sólidos desde su origen, de conformidad con los lineamientos existentes en materia sanitaria y ambiental y lo que**

prevea el reglamento de la presente Ley», es decir, al someter al legislador municipal a la potestad normativa reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional.

d) *Inconstitucionalidad de los artículos 12, numeral 4, y 25, por atribuir potestad sancionadora a la República sobre otros entes político-territoriales (Estados, Municipios y Distrito Capital):*

Un tradicional supuesto de relación de sujeción es aquél que plantea la potestad de sancionar entre quién tiene atribuida esa potestad y quién está sujeto, si incumple con alguna normativa, a ser objeto del ejercicio de esa potestad.

En vista de ello, existe poder sancionador respecto de los subordinados, por el principio de jerarquía, y también existe respecto de quienes en tutela del interés general se hallan en situación de sujeción a la potestad prevista en la ley, en este caso de índole sancionadora.

Pero no existe respecto de entes dotados de igual autonomía política, menos cuando ésta es reconocida por la propia Constitución y a través de un Poder Público, como manifestación de la división de ese Poder desde el punto de vista territorial.

No cabe potestad sancionadora de un Poder sobre otros (sólo pleno control judicial y responsabilidad personal de quienes usan las potestades), pues ello daría lugar a la abolición de la división y la concentración de todos los Poderes en uno solo, que sería tanto como crear un Poder absolutista.

En vista de lo anterior, no es aceptable por la Constitución el que la LGIB establezca que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia ambiental llevará a cabo los procedimientos de instrucción, sustanciación y aplicación de **«sanciones administrativas»** previstas en la LGIB en los supuestos de incumplimiento en la prestación de los servicios de transferencia y disposición final de los desechos sólidos **«por parte de los órganos y entes municipales mancomunados, distritales o estadales y del poder popular competentes»**.

Lo anterior es sujetar a los Municipios a la potestad sancionadora del Poder Nacional, lo que sólo procede respecto de sus propios órganos y entes nacionales y sobre los particulares de acuerdo con la ley, mas no sobre otros entes político-territoriales no subordinados a él, y menos a los Municipios, que sólo están sometidos a los tribunales según lo previsto en el último aparte del artículo 168 de la Constitución.

Igualmente, establecer que **«la aprobación del plan municipal de Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos y de aseo urbano, rural y domiciliario, incluyendo la fijación de las nuevas tarifas, se hará en el lapso de los seis meses siguientes a partir de entrada en vigencia del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos y Desechos»** y que el **«incumplimiento de esta normativa genera responsabilidad administrativa»**, si se interpreta que esta responsabilidad la puede declarar el Poder Ejecutivo Nacional, o establecer en acto previo un órgano de ese Poder, en lugar de la Contraloría Municipal, es establecer una subordinación, o en el mejor de los casos, una relación de sujeción del Poder Municipal al Poder Nacional, cuando ello está constitucionalmente proscrito.

- e) *Inconstitucionalidad del artículo 13 por la no inclusión de representantes de Estados y Municipios en la integración del Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos:*

Reiterando lo explicado en la segunda parte de este escrito, uno de los temas a tratar y regular en toda ley nacional o federal de base, que sirva de fundamento a otras normas legislativas estatales y municipales, es la creación de una o varias instancias de coordinación para el ejercicio de la o las competencias concurrentes que la Constitución atribuye a diferentes entes político-territoriales, de modo que todos los niveles de gobierno con responsabilidad en la materia puedan participar, coordinar, cooperar y llegar a acuerdos entre sí, sin coacción ni subordinación, evitando extralimitarse, invadir competencias ni afectar la actividad de los otros niveles de Gobierno, en detrimento o perjuicio del interés público, todo ello sin perjuicio de la necesaria encomienda por la propia ley de base a alguno de los integrantes de la instancia de coordinación de la labor de supervisión y seguimiento de los acuerdos que se suscriban en su seno.

Para ello, esas instancias de coordinación deben ser colegiadas, es decir, deben estar por exigencia de la ley integradas por representantes o funcionarios de los diferentes Poderes o niveles de Gobierno con responsabilidad y tareas en la materia de competencia concurrente, y no deben en ningún caso estar integradas por sólo los representantes o integrantes de algunos de esos poderes, ni debe tampoco, aun estando integradas por todos, establecer relaciones de jerarquía, de subordinación o sujeción entre ellos, ya que ello iría en contra de su igual autonomía.

Considerando lo anterior, proponer como lo hace la vigente LGIB que la instancia que debería ser la coordinadora del sistema de recolección, tratamiento y disposición de residuos y desechos sólidos no peligrosos que ella crea, esto es, el Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos, instancia de consulta, concertación y decisión en todos los niveles político-territoriales, la conformen sólo **«ocho representantes de los ministerios del Poder Popular con competencia en materias de ambiente, salud, interior y justicia, comercio, ciencia, tecnología e industrias, defensa, poder comunal y educación, designados por los respectivos despachos ministeriales»**, sin incluir a representantes de los Municipios en ese Consejo, es asumir como rector de esa instancia y del sistema en general al principio de jerarquía y supremacía del Poder Nacional sobre el Poder Municipal, lo que resulta manifiestamente contrario a la Constitución.

Del mismo modo, establecer que el Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos, a pesar de no estar integrado por representantes del Poder Público Municipal, tendrá como una de sus funciones el **«proponer los parámetros y variables referenciales para cálculos y ajustes de las tarifas y tasas por los servicios de manejo de residuos y desechos sólidos»**, resulta violatorio de los principios de coordinación, cooperación y co-responsabilidad, así como de la autonomía de los Municipios, reconocidos todos por la Constitución, ya que al ejercer esa potestad tomará unilateralmente, sin la participación, consulta o visto bueno de los Municipios, a través de sus representantes, una serie de decisiones que forman parte, aun cuando se trate de una competencia concurrente del Poder Nacional con el Municipal, de las responsabilidades y tareas que en forma directa tocan por su autonomía gubernativa y administrativa, a los

Municipios, no al Poder Nacional, o al menos no unilateral y exclusivamente, como lo propone la LGIB.

f) *Inconstitucionalidad de los artículos antes mencionados de la LGIB por errónea interpretación del legislador nacional del principio de coordinación que rigen las relaciones entre la República y los Municipios en materias de competencia concurrente como la de residuos y desechos sólidos:*

A modo de síntesis y conclusión de las denuncias antes expuestas, somos del criterio que el gran problema de fondo que subyace en sino todos, en la gran mayoría de los artículos y disposiciones antes denunciadas como inconstitucionales es la inobservancia, por descuido o desconocimiento, del principio constitucional de coordinación como rector de las relaciones entre no sólo los entes y órganos de la Administración Pública al interior de un mismo nivel político-territorial (nacional, estatal o municipal), sino también y muy especialmente, entre los niveles político-territoriales de Gobierno que además de autonomía funcional gozan de autonomía política.

De este principio constitucional de la coordinación se afirma que persigue hacer posible los fines atribuidos a las organizaciones administrativas, mediante el ejercicio **adecuado e integrado** de determinadas funciones pertenecientes a distintos órganos u organizaciones: **«La coordinación como título competencial se ejerce sobre competencias ajenas (pertenecen a otro órgano o a otra organización distinto al coordinador) y supone la atribución de la dirección o resolución a un órgano (u organización) que deberá adoptar su decisión previa ponderación de todos los puntos de vista; la coordinación supone el respeto de las competencias propias de los órganos u organizaciones cuyas competencias son objeto de coordinación de los sujetos vinculados por dicha relación jurídica, la coordinación supone la diversidad. La coordinación, por tanto, es compatible con la autonomía y constituye un elemento fundamental para garantizar la unidad del sistema de organización territorial que ha establecido la Constitución de 1978»**⁵.

5 GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Lecciones de Derecho Administrativo I. Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización*. Madrid: Marcial Pons, 2001, pp. 137-138 (destacado nuestro).

Se entiende, pues, que la coordinación es fundamental al momento de armonizar el ejercicio de competencias que, si bien están atribuidas por el ordenamiento nacional o por los ordenamientos sectoriales a distintos órganos autónomos o entes en sentido estricto, deben ser articuladas entre sí con base en reglas y a través de órganos específicos a los efectos de que el ejercicio de unas no interfiera o impida el ejercicio de otras, y resulten malogrados los fines encomendados a las respectivas organizaciones administrativas.

De allí que se indique también lo siguiente: «en la coordinación, en cambio, un ente superior hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores con el interés superior que aquél defiende (...) La coordinación, sin embargo, ha de operar sobre entes dotados de autonomía, lo cual entraña el límite de que la coordinación no puede perseguir la unidad o uniformidad de acción de todos los entes públicos, sino meramente su coherencia o compatibilidad, de manera que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada»⁶.

El mismo autor citado, quizá partiendo de la condición de Estado Unitario que conforme a la Constitución de 1978 tiene el Estado español, al referirse al principio de coordinación en el marco de las relaciones existentes entre el Estado (Poder Nacional) y las comunidades Autónomas, en particular cuando éstas dictan legislación autonómica (leyes estatales, en el caso de Venezuela) en ejecución de legislación estatal (leyes nacionales, en el caso de Venezuela) señala lo siguiente: «Las potestades de coordinación se hallan implícitas en el supuesto de ejecución autonómica de la legislación estatal. Cuando el constituyente atribuye al Estado la potestad legislativa sobre una materia, lo hace porque quiere que todos los ciudadanos afectados por dicha legislación sean tratados de un modo sustancialmente igual (...) El punto de equilibrio entre ambas exigencias [potestad estatal y autonomía comunitaria] se ha situado en el reconocimiento a favor del Estado de unas potestades ilimitadas de coordinación, concretamente tres: i) la potestad de

6 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, p 451.

supervisión por los órganos estatales de la actuación de la Administración autonómica (...); ii) la potestad de formular requerimientos, al objeto de subsanar las deficiencias advertidas en la labor supervisora; iii) la potestad de impartir directivas o instrucciones generales, siempre que sean necesarias para corregir las desviaciones graves, producidas en el proceso aplicativo de la legislación estatal»⁷.

El elenco de normas de la LGIB cuya inconstitucionalidad se denuncia no respetan la interpretación antes explicada del principio de coordinación, que por lo demás deriva no de la doctrina extranjera o nacional invocada, sino de la Constitución venezolana de 1999 que crea un Estado Federal y descentralizado, no unitario o centralista, y por ello incurren en flagrantes violaciones de los artículos 2, 112, 115, 165, 168 numeral 2, y 178 de la Constitución.

Cualquiera de las transcritas son normas que van más allá de los principios que informan la elaboración de una ley de base destinada a regular competencias concurrentes, como es el caso de la LGIB, pues de ellas se derivan competencias específicas para los municipios, establecimiento de plazos, formas de organización y condiciones, así como sujeción a la potestad sancionadora del Poder Nacional, que son más cónsonas con criterios de jerarquía que con criterios de coordinación, interdependencia y subsidiariedad. Por ello consideramos que son todas inconstitucionales y contrarias a la autonomía municipal.

APÉNDICE:

EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Debido al énfasis dado en este trabajo al principio constitucional de coordinación como rector de las leyes aplicables a materias en las que existen competencias concurrentes entre la República, los Esta-

7 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, pp. 452 y 453.

dos y los Municipios, como es el caso de la LGIB, y al pésimo tratamiento que el mismo ha recibido hasta la fecha en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, resulta pertinente culminar el presente estudio analizando desde la argumentación jurídica cómo mediante una errada e inconstitucional interpretación del principio de coordinación, se han venido anulando o centralizando en el Poder Nacional competencias y atribuciones que según la Constitución de 1999, corresponden, ya en forma exclusiva o concurrente, a los Estados y a los Municipios, según el caso.

A continuación, se examinan los argumentos usados por la Sala Constitucional en su fallo No. 565, de 15 de abril de 2008, al analizar las competencias concurrentes entre la República y los Estados en materia de puertos y aeropuertos (véase el texto de la sentencia en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/565-150408-07-1108.htm>):

1. En dicho fallo, en un inicio, la Sala Constitucional efectuó una interpretación literal de los artículos 164.10 y 156.26 de la Constitución, que es lo recomendado en el caso de interpretación de disposiciones normativas (constitucionales o legales, es indiferente) que atribuyen competencias o potestades (a fin de no ampliar indebidamente el número de supuestos en los que aquéllas pueden ejercerse), y que le condujo a concluir que esos artículos regulan una materia concurrente entre el Poder Nacional y el Estadal, donde a aquél le corresponde legislar y a éste administrar, conservar y aprovechar.
2. Pero luego, la Sala Constitucional, atendiendo a la Ley Orgánica de Descentralización (interpretar a la Constitución desde la ley es cuestionable, porque supone atar la decisión del constituyente a decisiones de un Poder Constituido como el legislador) y a una interpretación histórica y ¿económica? de las mismas normas, cambia su lectura de los artículos antes mencionados, para limitar los supuestos en los cuales el Poder Estadal podrá administrar, conservar y aprovechar puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas, a saber, sólo en aquellos casos en los que éstos se hayan construido con recursos estadales y no nacionales.
3. Apoyada en esa -cuestionable- interpretación histórica y económica de los artículos 164.10 y 156.26, la Sala Constitucional indica

que el Poder Nacional, unilateralmente (¿por qué, si es concurrente la competencia?) puede optar entre cogestionar estas estructuras y reasumir el aprovechamiento de las mismas, mediante un procedimiento de reversión, pues la titularidad de los bienes edificados con recursos nacionales es de la República, no de los Estados, y es ésta la que puede decidir unilateralmente cómo administrarlos, y no sólo cómo regularlos. Según lo anterior, sólo habría exclusividad de los Estados sobre la administración (aprovechamiento, conservación y gestión) de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas en los muy pocos casos en que tales bienes se hayan construido con fondos estatales, en todos los demás, la titularidad y la decisión sobre cómo administrarlos es unilateralmente de la República.

4. Para reforzar ese razonamiento, la Sala apela al principio de coordinación, que ella prácticamente asimila al principio de jerarquía (aunque emplee eufemismos para ocultarlo), que define usando el argumento de autoridad (apela a doctrina, Santamaría Pastor entre otros, y a criterios previos de ella misma), de este modo:

«...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».

De modo que, los Estados no sólo no tienen exclusividad sobre casi ninguno de estos bienes, sino que además respecto de los que pueda tenerlos, entonces están sujetos, es decir, subordina-

dos, al Poder Nacional, de acuerdo con el principio de coordinación, al menos por como lo entiende esa Sala.

5. Luego, apoyada en su cuestionable interpretación del principio de coordinación y cuestionando la interpretación (o comprensión) ‘literal’ (¿?) del principio de legalidad, la Sala, siguiendo en ello a la Sala Político-Administrativa, invoca y legitima la tesis de las potestades implícitas, para justificar una serie de poderes inherentes a la Administración Pública Nacional, entre ellas y de manera principal la de intervenir en forma directa e inmediata puertos, aeropuertos, etc., administrados por los Estados, sin necesidad de reversión previa:

«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».

6. Abandonando, pues, la técnica correcta de interpretación de normas atributivas de competencia (literal y restrictiva, para no ampliar indebidamente el número de supuestos para su ejercicio, en detrimento de otros entes u órganos estatales o de los derechos de los particulares), y acogiendo otra que en forma cuestionable amplía el número de supuestos en los que se pueden ejercer las competencias (finalista y sistemático, que es la recomendada para interpretar sólo normas que reconocen derechos subjetivos o intereses personales legítimos y directos, conforme al principio *favor libertatis*), la Sala termina aumentando indebidamente el número de supuestos de ejercicio de competencias del Poder Nacional, y reduciendo al mínimo, si se quiere, extinguiendo por completo, el número de supuestos en los cuales el Poder Estatal puede ejercer “sus” competencias en materia de

administración de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas (Sobre el uso de estas técnicas interpretativas, ver PELEGRINO, Cosimina, «La interpretación de la Constitución de 1999 por la Sala Constitucional del TSJ: ¿existe un recurso autónomo de interpretación constitucional?» en *Libro Homenaje a Enrique Tejera París. Temas sobre la Constitución de 1999*. Caracas: Centro de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 312).

La sentencia es cuestionable no sólo por su uso arbitrario de las técnicas de interpretación del Derecho con el evidente propósito de vaciar de competencias a los Estados en la materia de competencia concurrente regulada por los artículos 164.10 y 156.26 de la Constitución de 1999, y centralizar en el Poder Nacional la totalidad de las tareas y decisiones a ejecutar en este ámbito, sino porque ese uso es contrario al principio del Estado Federal y descentralizado, y más concretamente, a lo establecido en el artículo 158 de la misma Constitución, pues cualquier interpretación finalista de disposiciones constitucionales que regulen materias concurrentes, siempre y en todo caso, debe propender a fortalecer la descentralización que es política de Estado por decisión del constituyente (que es anterior y superior a la Sala Constitucional y al legislador) y no a fortalecer la centralización, que es lo ocurrido en esta sentencia, tal y como lo explica también el voto salvado.

7. Por otro lado, la Sala, evidentemente, incurrió en usurpación de funciones, legislando en materias que son de reserva legal, y no materia de un acto jurisdiccional como son las sentencias que ella dicta. La teleología de las disposiciones constitucionales que atribuyen competencias exclusivas y concurrentes a los Estados y Municipios debe ser siempre considerada como a favor de la descentralización, a fortalecer la autonomía del Poder Estatal y del Poder Municipal, de modo que éstos tengan más recursos y poder para atender el interés general de sus regiones y municipios.
8. Corresponde a los Estados, y a los Municipios cuando resulten afectados, a fin de defender la democracia, la participación ciudadana y la mejora en la calidad de los servicios públicos en sus regiones y comunidades, cuestionar estas interpretaciones **inconstitu-**

cionales de la Carta Magna por parte de la Sala Constitucional, y promover ante la AN proyectos de ley que, correctamente, regulen la competencia concurrente respectiva, ya sea en materia de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas, gestión de la basura o cualquier otra, a fin de que se respeten y garanticen la autonomía de los Estados y los Municipios, sin menoscabo desde luego de la competencia regulatoria (sólo regulatoria) el Poder Nacional.