

Asociación Venezolana de Derecho Marítimo

Boletín Jurisprudencial No. 18

**/caso: TSJ - INTERPRETACIÓN DE LA COMPETENCIA PORTUARIA
REVERSIÓN DE LA COMPETENCIA PORTUARIA AL PODER PÚBLICO
NACIONAL**

Por: Benjamín Moisés Cordero Cote¹

Septiembre 2020

Caso: TSJ - INTERPRETACIÓN DE LA COMPETENCIA PORTUARIA

*

Recurso de Interpretación ante la Sala Constitucional del TSJ

Procuraduría General de la República

Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

Fecha: 15 abril 2008

Tribunal: Sala Constitucional

Expediente/Cita: N° 07-1108

¹ Abogado (*Magna Cum Laude*) egresado de la Universidad José Antonio Páez, Carabobo, Venezuela; Cursante del *P&I Qualification* del Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización; Ha cursado diversos diplomados entre los que destacan Comercio Exterior y Gerencia Aduanera & Portuaria, Fundacelac - Universidad de Carabobo, así como Criminalística y Medicina Forense en la Universidad de los Andes, Núcleo Universitario Rafael Rangel; Actualmente se desempeña como Abogado en el escritorio Sabatino Pizzolante, Abogados Marítimos & Comerciales.

Antecedentes

En fecha 26 de julio de 2007 la representación de la Procuraduría General de la República (“PGR” o el “Solicitante”) interpuso un recurso de interpretación ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (“TSJ”), solicitando delimitar el alcance de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

“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.”

La PGR alegó que en fecha 3 de mayo de 2007, la Gobernación del Estado Trujillo, el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, y la sociedad mercantil Suramericana de Puertos, C.A., (“Suramericana de Puertos”), suscribieron un acuerdo mediante el cual se extinguiría el contrato de concesión otorgado a Suramericana de Puertos sobre la administración y operación del Puerto de la Ceiba, transfiriendo provisionalmente su gestión a dicho Ministerio.

Dadas las circunstancias, arguye el Solicitante que surgía incertidumbre jurídica respecto al alcance de la intervención del Poder Público Nacional, a través del Ministerio, sin que ello constituyera una invasión en las competencias atribuidas a los estados.

En este mismo orden de ideas, se plantea en el recurso que el precepto constitucional no precisa de manera efectiva la forma en que el Ejecutivo Nacional ejercerá el deber de coordinación con los Estados, con respecto a la administración, conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Así mismo, constituía una necesidad para el Solicitante, dilucidar de forma clara, cómo debía proceder el Poder Público Nacional en la materia mencionada, especialmente en aquellos supuestos donde los Estados no están ejerciendo adecuadamente las competencias que se les atribuye por mandato constitucional, todo ello en aras de evitar mayores daños al Patrimonio de la República.

Decisión

- **Competencia normativa del Poder Público Nacional respecto a las materias reguladas en el Art. 164.10 de la Constitución.**

La Sala Constitucional indica que resulta una obligación para el mejor estudio de la norma *in comento*, realizar un pronunciamiento sobre el artículo 156 numeral 26 de la Constitución, de cuyo contenido se extrae que corresponde al Poder Público Nacional dictar el régimen normativo que regule la materia de navegación, transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional, de los puertos, aeropuertos y su infraestructura.

“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.”

De lo anterior se dedujo que ambos niveles políticos territoriales (Nacional y Estatal) son competentes en diversos grados sobre la misma actividad.

No obstante, la regulación referida en el artículo 156, en el caso de las materias contempladas en el artículo 164.10, puede llegar a incidir no sólo en el marco general del funcionamiento del servicio, sino también en la planificación de actividades, organización del ente ejecutor de la competencia y otros aspectos similares de mayor alcance, ello en virtud del ejercicio de la competencia de los Estados en «*coordinación con el Ejecutivo Nacional*».

Por lo tanto, es en virtud a dicha coordinación que el régimen a ser dictado por el legislador, habilita al Poder Público Nacional para intervenir en mayor grado sobre la ejecución, conservación y administración de carreteras y autopistas nacionales, así como de los puertos y aeropuertos de uso comercial gestionados por los estados.

- **Contenido y alcance de las competencias del Poder Público Nacional y Estatal reguladas en el Art. 164.10 de la Constitución.**

La Sala indica que los antecedentes jurídicos de la descentralización político-territorial provienen de los preceptos asentados en los artículos 136.20 y 137² de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, desarrollados a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989.

Dicha Ley reguló un cúmulo de competencias que, siendo concurrentes, permitió la gestión coordinada entre los niveles político-territoriales, así como también la posibilidad que la República

² Constitución de la República de Venezuela de 1961 - 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.

podiera transferir esas competencias concurrentes a los Estados, conforme a los procedimientos de Ley. Igualmente se interpreta la posibilidad que una vez se haya verificado la transferencia, pueda ésta ser revertida por parte del Ejecutivo Nacional por razones de mérito, oportunidad y conveniencia.

Por otra parte, explica la Sala que tanto las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos nacionales de uso comercial, constituyen bienes y servicios cuya titularidad originaria corresponde a la República, al haber sido ésta quien dispuso de recursos para su construcción e implementación, al mismo tiempo que detentaba la competencia.

Debido a tales razones, la Sala dictaminó que cuando el artículo 164 de la Constitución se refiere a que los Estados detentan la «*exclusividad*» sobre las competencias descritas en el numeral 10, ello debe interpretarse como que sólo los Estados como entes político-territoriales pueden ser objeto de una descentralización territorial en dichas materias, cuyos servicios y bienes se mantienen bajo la Titularidad Originaria de la República, quien podrá reasumirlos en cualquier momento.

Finalmente, en el fallo la Sala determinó que constituye una obligación del Ejecutivo Nacional velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos

atribuidos a los estados a través del Artículo 164.10, por ser estos cruciales en la satisfacción de necesidades del colectivo, en el marco de los derechos que cada consumidor tiene a acceder a un servicio de calidad y en condiciones idóneas.

Por ende, le 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 supuestos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias a los Estados, éstos prestan un servicio deficiente o inexistente.

En consecuencia, la Sala exhortó a la Asamblea Nacional a proceder con la modificación y verificación de la normativa legal vinculada con la interpretación estipulada en la sentencia.

Voto Salvado

Resulta importante hacer mención al Voto salvado del Magistrado Rondón Haaz, quien aseguró que las incertidumbres asociadas a la norma interpretada, ya habían sido resueltas por la Sala Constitucional en sentencia N° 2495 de fecha 19 diciembre 2006. Por lo tanto, en esta ocasión correspondía a la Sala ratificar el criterio de la mencionada sentencia, y en todo caso, siendo que el

veredicto discrepa con el fallo anterior, la Sala ha debido al menos señalar expresamente el cambio de postura.

A pesar de lo anterior, el referido Magistrado sugirió que la interpretación asentada por el máximo tribunal era contraria a la Constitución.

La reforma de la Ley Orgánica de Descentralización hecha en el 2003, no tomó en consideración que la competencia objeto de interpretación, desde la Constitución de 1999, es originaria y exclusiva de los Estados, lo cual, a la luz del artículo 164.10, mal podría entenderse como una competencia rescatable del Poder Público Nacional, independientemente que en algún momento dicho servicio fuera prestado por la República.

Conclusión y Comentarios del Autor

La descentralización portuaria fue ratificada constitucionalmente en 1999, a través del artículo 164.10 que explícitamente determina la exclusividad de la competencia originaria de los Estados. Aún más, la Sala Constitucional en sentencia N° 2495 de fecha 19 diciembre 2006 ya se había pronunciado y resuelto las referidas incertidumbres.

Es por esta razón que resulta contradictorio, o cuando menos sorpresivo que se le reconozca al Poder Público Nacional una competencia exorbitante conforme a la cual puede retomar una competencia que en

materia portuaria han sido atribuidas a los Estados constitucionalmente.

Finalmente, como consecuencia del nuevo criterio, ciertas modificaciones fueron hechas tanto a la Ley General de Puertos como a la Ley Orgánica de Descentralización, publicadas en Gaceta Oficial del 17 de marzo de 2009, las cuales se traducen en los dos principales aspectos de la sentencia:

1. Se introdujo la potestad del Ejecutivo Nacional de revertir para sí la transferencia de las competencias otorgadas a otros niveles político-territoriales por razones estratégicas de mérito, oportunidad o conveniencia.
2. El Ejecutivo Nacional podrá decretar la intervención de bienes y servicios públicos conforme al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar un servicio de calidad en condiciones idóneas y de protección de los derechos constitucionales.

***LAS OPINIONES AQUÍ EXPUESTAS REFLEJAN LA POSICIÓN PERSONAL DEL AUTOR Y NO DE LA ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE DERECHO MARÍTIMO (AVDM), NI DE SUS MIEMBROS.**