

Ciudadano  
**Dr. Pablo Pérez Alvarez**  
Secretario Privado del Despacho del Gobernador  
Presente.-

Honorable Secretario:

Luego de saludarle, la presente tiene el objeto, remitirle opinión o dictamen de este Despacho, en respuesta a comunicación N° 00306, sobre la competencia del Estado Zulia en materia de Defensa Civil y sobre la posibilidad del Consejo Legislativo del Estado Zulia de legislar en esta materia, con base a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana del 6 de Noviembre de 2001 y Decreto Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres del 13 de Noviembre de 2001.

**DICTAMEN SOBRE LA COMPETENCIA LEGILATIVA DEL ESTADO**  
**EN MATERIA DE DEFENSA CIVIL**

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

En cuanto a la competencia legislativa del Estado Zulia en materia de defensa civil, como punto previo resulta importante destacar las siguientes normas jurídicas:

La Constitución prevé en su articulado los principios fundamentales que informan la defensa civil a la que todos los ciudadanos tenemos derecho y el deber del Estado en procurar su ejecución y mantenimiento.

Así, se encuentran varias normas relacionadas con la materia, que establecen:

**Artículo 156, numerales 7 y 32:**

“Es de la competencia del Poder Público Nacional:

... *omissis*...

7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional”.

... *omissis*...

32. La legislación ... relativa a todas las materias de la competencia nacional”.

**Artículo 164:**

“Es de la competencia exclusiva de los Estados:

11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”.

**Artículo 162:**

“El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo .... El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal”.

**Artículo 326:**

“La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”.

**Artículo 332:**

“El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger al ciudadano o ciudadana, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

1. Un cuerpo uniformado de policía nacional.
2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.
3. Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil.
4. **Una organización de protección civil y administración de desastres.**

Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación.

**La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y la Ley**

(subrayado nuestro).

**Artículo 165 *eiusdem*:**

“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 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 de Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal”.

Por otra parte, el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, establece en sus artículo 2º, 8º y 15:

**“Artículo 2º:**

Son órganos de seguridad ciudadana:

1. La Policía Nacional.
2. Las Policías de cada Estado.
3. Las Policías de cada Municipio, y los servicios mancomunados de policías prestados a través de las Policías Metropolitanas.

4. El cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.
5. El cuerpo de bomberos y administración de emergencias de carácter civil.
6. **La organización de protección civil y administración de desastre**  
(Subrayado nuestro).

**“Artículo 8º:**

Cuando coincida la presencia de representantes de los órganos de seguridad ciudadana correspondientes a más de uno de los niveles del Poder Público, para atender una situación relacionada con competencias concurrentes, asumirá la responsabilidad de coordinación y el manejo de la misma, el órgano que disponga en el lugar de los acontecimientos de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se correspondan con la naturaleza del hecho. Los otros órganos darán apoyo al órgano coordinador”.

**“Artículo 15:**

En los casos que la magnitud de la emergencia rebase la capacidad de los organismos actuantes, éstos notificarán a los órganos de administración de desastres quienes asumirán la responsabilidad de coordinación y el manejo de la emergencia.

Se entiende por desastre a los efectos de este Decreto Ley, toda situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos o culturales de la sociedad, poniendo en inminente peligro la vida humana o los bienes, y donde la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias resulta insuficiente”.

En este sentido, el Decreto N° 1.557 con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de desastres de fecha 13 de Noviembre de 2001, tiene por objeto regular la organización, competencia, integración, coordinación y funcionamiento de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres en el ámbito nacional, estatal y municipal.

Así, el Título II del mencionado instrumento legal, establece la creación de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, el Título III De los Componentes de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, prevé en su Capítulo I el Comité Coordinador Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, y en su Capítulo II la creación de la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, e igualmente el mismo determinó en el Título III, Capítulo IV La Organización Estatal y Municipal de Protección Civil y Administración de Desastres en Direcciones con facultades propias y en el Título IV de la Preparación para Desastres, Capítulo IV la actuación ante desastres, de conformidad con lo establecido en los artículos 15, 16 , 17 y 28 del citado Decreto Ley, que a la letra señalan:

**“Artículo 15:**

Los gobiernos estatales y municipales deberán contar con sus propias Organizaciones de protección Civil y Administración de Desastres de conformidad con el presente Decreto Ley. (subrayado nuestro).

**Artículo 16:**

A las Direcciones de protección Civil y Administración de Desastres estatales y municipales les corresponde:

1. Definir y aprobar, conforme a las directrices emanadas del Comité coordinador Nacional de Protección Civil y Atención de Desastres, los planes estatales o municipales de protección civil, preparación y atención de desastres.
2. Contribuir con recursos funcionales y operacionales para los servicios de prevención y extinción de incendios, y de búsqueda y salvamento existentes en las áreas geográficas de su responsabilidad.
3. La promoción y desarrollo de la autoprotección ciudadana.
4. Diseñar y desarrollar programas educativos y de capacitación de las comunidades en gestión local de riesgo y protección civil.
5. La promoción y apoyo funcional en el desarrollo y mantenimiento en la capacitación y profesionalización del personal de los servicios relacionados con la Protección Civil y Administración de Desastres.

**Artículo 17:**

Los Estados y los Municipios deberán estructurar y mantener un Comité Coordinador de Protección Civil y Administración de Desastres. (subrayado nuestro).

**Artículo 28:**

El Gobernador y el Alcalde en sus respectivos ámbitos territoriales son la máxima autoridad ejecutiva en materia de Protección Civil y Atención de Desastres”.

### **FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS**

El administrativista venezolano *Allan Randolph Brewer Carías* (1994), en la obra que comenta las Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación, señala que “ Aparte de las competencias de los Estados enumeradas en el artículo 17 de la Constitución (hoy artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y como señalamos, son todas de carácter formal excepto por lo que se refiere a la policía urbana y rural, y de las competencias residuales, en el texto fundamental además, estimamos que podían identificarse otra serie de competencias que corresponden a los Estados, en forma concurrente con las competencias de los otros niveles territoriales (nacional y municipal), en el sentido de que se establecen en la Constitución sin que se reserven a ninguna de las ramas del Poder Público en sentido vertical, sino que **se atribuyen en genérico al “Estado”**.

En efecto, el Título VI De la Seguridad de la Nación, Capítulo IV De los Órganos de Seguridad Ciudadana, de la vigente Constitución Nacional, artículo 332 prevé la

competencia concurrente del cumplimiento de las funciones de los órganos de seguridad ciudadana. Así, el citado artículo, señala:

“**Artículo 332:** El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger al ciudadano o ciudadana, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la Ley, organizará:

... *omissis* ...

5. Una organización de protección civil y administración de desastres.

La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una **competencia concurrente** con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y la Ley (subrayado nuestro).

Igualmente, en este sentido, *Allan Randolph Brewer Carías*, estima que todas las veces que la Constitución utiliza la palabra “Estado” tiene que entenderse como comprensivo de la totalidad de los entes que conforman la organización política nacional (República, Estados y Municipios) -como sucede con el artículo 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela- ; en cambio, cuando la Constitución ha querido hablar específicamente de la República, de los Estados o de los Municipios, lo ha hecho expresamente.

Por lo tanto, existe otro grupo de competencias de los Estados, que están por descubrirse, y que puede que no estén señalados como tales en el artículo 164 de la vigente Constitución, son los que resultan de las materias que se atribuyen en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios, en virtud de estar atribuidas por la Constitución al “Estado”, noción que abarca, como señalamos anteriormente, a todos los entes político-territoriales de nuestra organización federal, toda vez que la República Bolivariana de Venezuela es, según el artículo 4 *eiusdem*, “un **Estado federal descentralizado** en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, **conurrencia** y corresponsabilidad” (subrayado nuestro).

En esta forma también identificamos como competencia de los Estados de la Federación, por no ser por su índole o naturaleza de la exclusiva competencia del Poder Nacional, la señalada en la parte *in fine* del artículo 332 y la señalada en el artículo 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, normas antes transcritas,

referidas a la función de los Órganos de Seguridad Ciudadana, entre los cuales está Defensa Civil, y a los principios de Seguridad de la Nación.

En este orden de ideas, **Juan Garay** (2000) en su obra *La nueva Constitución*, afirma de que “**Las competencias concurrentes** pueden resultar de que dos poderes, el municipal y el estatal, o el central y el estatal, concurren en una misma función porque corresponda realmente a ambas y haya que delimitar la competencia de cada una, o bien porque se trate de que ambas potestades pretendan tener competencia exclusiva sobre alguna materia. El artículo 165 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, prevé las leyes de bases dictadas por el poder central y leyes de desarrollo aprobadas por los estados, llamadas así porque deben desarrollar lo dispuesto en las leyes de bases”.

Así, encontramos como Leyes bases para el ejercicio de las competencias concurrentes en materia de Defensa Civil, el Decreto con Fuerza de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y administración de Desastres y el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.

### **OPINIÓN DEL CONSULTOR**

De acuerdo a los fundamentos en derecho expuestos y al principio de legalidad establecido en los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela según el cual “la Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” y que “toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”, y al artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública según el cual “la administración pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las Leyes, ...”, y siendo que de las normas transcritas se observa, que la competencia legislativa en materia de defensa civil le corresponde al poder nacional en cuanto a lo que a la Ley base atañe, siendo que la función de los órganos de seguridad ciudadana, como lo expresa textualmente la parte *in fine* del artículo 332 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se trata de una competencia concurrente con los Estados y Municipios, por lo que le es dado a los Estados aprobar leyes que desarrollen lo establecido en las Leyes bases, es decir, en este caso en específico, que desarrollen el contenido del Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres,

particularmente en lo referente a los artículos 15 y 17 contenidos en el Capítulo IV De la Organización Estatal y Municipal de Protección Civil y Administración de Desastres del Título III De los Componentes de la Organización Nacional de protección Civil y Administración de Desastres del señalado instrumento legal, que tratan sobre el deber de contar los gobiernos estatales y municipales con sus propias Organizaciones de Protección Civil y Administración de Desastres y de estructurar y mantener un Comité Coordinador de Protección Civil y Administración de Desastres, dependencias de Defensa Civil que deberán adecuar su estructura y funcionamiento a la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, según lo establece la Disposición Transitoria Primera del mencionado Decreto Ley, el cual tiene por objeto, de acuerdo a su artículo 1º, **regular la organización, competencia, integración, coordinación y funcionamiento de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres en el ámbito nacional, estatal y municipal.**

Por lo que se concluye, de lo antes expuesto que el Estado Zulia es competente para aprobar las leyes que desarrollen el contenido de leyes bases dictadas por el Poder Nacional, tal como, el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, así como es competente para el ejercicio de la función de los órganos de seguridad ciudadana, entre los cuales se encuentran, la organización de protección civil y administración de desastres prevista constitucional y legalmente, por constituir la materia de Seguridad Ciudadana una competencia concurrente nacional, estatal y municipal, esto es, se trata de un deber conjunto y concurrente de la República, de los Estados y de los Municipios, en general es un deber del "Estado", entendido en el caso específico de los artículos 332 y 326 de la Constitución Nacional vigente, como una noción que abarca, a todos los entes político-territoriales de la organización federal de nuestro País.

Sin otro particular, a que hacer referencia, se suscribe de usted.

Atentamente,

***Dr. Nestor Luis Rincón Fuenmayor***

Consultor Jurídico de la  
Gobernación del Estado Zulia