

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
VENEZOLANA

Imprenta Universitaria
2.6.78

ALLAN-R. BREWER-CARIAS

Profesor de Derecho Administrativo y de Fundamentos
de la Administración Pública
Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCION AL ESTUDIO
DE LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA VENEZOLANA

COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

Nº 1

Editorial Jurídica Venezolana

Caracas / 1978

© by Allan R. Brewer-Carias
Editorial Jurídica Venezolana
Apartado N° 62616, Chacao, Caracas 106
Venezuela
Dirección: Edificio Exa, Av. Libertador
Piso 6, Ofic. 609
Teléfonos: 32 11 37, 32 03 44

PRESENTACION

Las presentes notas introductorias al estudio de la Organización Administrativa Venezolana, tienen su origen inmediato en los apuntes de clase tomados en el curso sobre Organización Administrativa Venezolana que me correspondió dictar, en 1977, en el Noveno Semestre de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas (Mención Administración Pública) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Se trata, por tanto, de una reelaboración de las notas de clase destinada, fundamentalmente, a los estudiantes de la Escuela.

La transcripción inicial de las cintas magnetofónicas de estas exposiciones, correspondió a los entonces bachilleres Luz Colmenares Timmer, Marisela Moreán de Rodríguez, Delia Moreán de Paradisi, Ileana Sillie, Beatriz Anselmi Velazco y Jesús Alberto Mantilla, a quienes quiero agradecer su cooperación; y la primera revisión del manuscrito estuvo a cargo de la abogada Magdalena Salomón de Padrón, a quien también quiero agradecer su

colaboración, en esta, y en tantas otras tareas en el Instituto de Derecho Público.

El contenido de este libro, en todo caso, no pretende ser otra cosa que lo indicado en su título, una introducción al estudio de nuestra organización administrativa, para facilitar a los estudiantes de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y de la Escuela de Derecho, el iniciarse en el estudio de los aspectos más resaltantes de la misma. En este, como en tantos otros aspectos de nuestro derecho público, está casi todo por ser escrito. Este trabajo es, por tanto, pionero en este campo, y como tal, estoy consciente de sus limitaciones. Lo único que me ha movido a publicarlo, es la utilidad que puede reportar a los que se inician en el estudio de la Organización Administrativa Venezolana.

Caurimare, mayo de 1978.

Dedico este libro a mis antiguos alumnos, Eunice Alfonso, María Hilda Angulo, Gisela Aranda, Jesús Rafael Arocha, María Luisa Boada, Dido Bustamante de Vargas Girón, Mercedes Castro, Andrés Duarte, Emilia Esté de Torrealba Alvarez, Aline Guez, Gloris Gutiérrez, Mireya Madrid de Núñez, Manuel Maldonado, Antonio Medina, Norma Morán, Ivonne Olivieri de Poleo, José Vicente Oropeza, Hiram Padrón, Carmen Omaira Salazar, Angel Rafael Zapata, José R. Navas y Juan Pérez, integrantes de la Promoción de Abogados ALLAN-R. BREWER-CARIAS, de la Universidad Central de Venezuela, Caracas 1978.

CAPÍTULO I

INTRODUCCION

I. LA ORGANIZACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Estudiar la Organización Administrativa Venezolana, es decir, el conjunto de órganos que configuran la Administración del Estado Venezolano, exige ante todo, tratar de enmarcar a la Administración Pública, como complejo orgánico, dentro de la estructura general del Estado, teniendo en cuenta sus peculiaridades federales.

En este sentido, hay que tener presente que la Administración es un instrumento de la acción política del Estado, y como instrumento, está compuesto por un conjunto de órganos e instituciones que le sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tiene constitucionalmente prescritos.

Pero no toda "Administración" del Estado es "Administración Pública", en el sentido de que no sólo el Poder Ejecutivo monopoliza, orgánicamente, a la Administración del Estado. Los diversos "Poderes" del Estado tienen su propia Administración, lo que nos conduce a analizar, ante todo, el sentido de la separación de poderes en Venezuela.

1. LA SEPARACIÓN ORGÁNICA DE PODERES

Si algún valor tiene el principio de la separación de poderes en nuestro país, es el de la "separación orgánica" de poderes,¹ en el sentido de que, constitucionalmente, hay una separación clara entre tres grupos de órganos del Estado: los órganos legislativos, los órganos ejecutivos y los órganos judiciales; y cada uno de estos órganos tiene su propia Administración: la Administración de las Cámaras Legislativas; la Administración de Justicia; y la "Administración Pública" que corresponde al Poder Ejecutivo. Puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa, está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública" (Central o Descentralizada) que corresponde al Poder Ejecutivo.

Pero realmente, allí no se agota la Organización Administrativa del Estado, pues existen órganos administrativos que no encuadran en la clásica "separación orgánica" de poderes. En efecto, la misma separación orgánica que recoge la Constitución y que establece una distinción clara entre el Congreso (Cámara de Diputados y Senado); la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales; y los diversos órganos ejecutivos, no es una separación absoluta y exclusiva, pues constitucionalmente han venido apareciendo otra serie de órganos que, realmente, no pueden ubicarse, en sentido clásico, ni dentro de los órganos del Poder Legislativo, ni dentro de los órganos del Poder Ejecutivo, ni dentro de los órganos del Poder Judicial, y que, sin embargo, forman parte de la organización administrativa y de la Administración del Estado.

1. Véase, Allan-R. Brewer-Carías. *Derecho Administrativo* tomo I, Caracas 1975, parágrafos 9 y 15.

Es el caso, por ejemplo, de la Fiscalía General de la República: se trata de un órgano que tiene a su cargo el control de la observancia de la Constitución y la vigilancia porque se respeten los derechos y garantías individuales.² El Fiscal General de la República es nombrado por el Congreso³ pero no es un órgano dependiente del órgano legislativo, ni es su mandatario.

Este órgano, en efecto, tiene autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones y, precisamente, en virtud de esta autonomía funcional, es que va a poder actuar, realmente, como un contralor público de la constitucionalidad de la actuación de los órganos del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del propio Congreso. Si este órgano fuese dependiente de alguno de los tres "Poderes" clásicos, no habría tal autonomía funcional, ni habría la necesaria garantía de su independencia.

Lo mismo sucede con la Contraloría General de la República, la cual tiene por función ejercer el control fiscal y de gestión sobre la Administración Pública (administración contralora).⁴ También, al Contralor General de la República lo nombra el Congreso,⁵ pero aquél tampoco es su mandatario. Es un órgano independiente de este y del Poder Ejecutivo. Por ello, no puede decirse que el Contralor sea parte del Poder Legislativo. A los miembros de la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 214 de la

2. Art. 220 de la Constitución. Véase la Ley Orgánica del Ministerio Público de 16-9-70, en *G. O.* N° 1434, Extr. de 16-9-70.

3. Art. 219 de la Constitución.

4. Art. 234 de la Constitución. Véase la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 14 de enero de 1975, reformada parcialmente por Ley de 19 de junio de 1975, en *G. O.* N° 1756, Extr. de 30-6-75.

5. Art. 238 de la Constitución.

Constitución, también los designa el Congreso y, sin embargo, no hay ninguna dependencia entre la Corte Suprema y el órgano legislativo, o sea, que el hecho de que a estos funcionarios los designe el Congreso, no significa que dependan de él.

Pero además de la Fiscalía y de la Contraloría General de la República, hay otros organismos que no encuadran dentro de la trilogía clásica de los órganos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo de la Judicatura el cual tiene a su cargo velar por una Administración de Justicia adecuada: sus miembros, conforme al artículo 217 de la Constitución, son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, el Poder Ejecutivo y el Congreso;⁶ sin embargo, tampoco es, realmente, ni un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico. Porque tiene a su cargo una actividad conexas con la Justicia, podríamos denominar su actividad como parte de la "administración de justicia".

La Procuraduría General de la República, órgano que, conforme al artículo 202 de la Constitución, tiene a su cargo la representación y defensa judicial o extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República y la asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional, no tiene la misma autonomía funcional de los anteriores órganos constitucionales estudiados, pues tiene una dependencia jerárquica con el Presidente de la República, pues debe actuar conforme a sus instrucciones.⁷

6. Véase además, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-1-70, en *G. O.* N° 1376, Extr. de 17-2-70, la cual creó este organismo.

7. Véase el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 20-12-65, en *G. O.* N° 27921 de 22-12-65.

Otro órgano nacional con autonomía funcional, aun y cuando no previsto en la Constitución, y que tampoco puede ubicarse como dependiente de ninguno de los clásicos "Poderes" del Estado, es el Consejo Supremo Electoral, el cual tiene también, en el ejercicio de sus atribuciones, autonomía funcional. Sus miembros los designa el Congreso,⁸ pero no se trata de un órgano legislativo, ni es parte del Poder Legislativo. Tampoco forma parte de los órganos del Poder Ejecutivo en sentido clásico.⁹

Estos órganos tienen autonomía funcional, en el sentido de que no tienen dependencia jerárquica con ninguno de los tres órganos clásicos del Estado. Su configuración viene a romper, desde el punto de vista administrativo, la trilogía de separación orgánica de poderes que recoge la Constitución, pues muy difícilmente pueden ubicarse dentro de los tres poderes clásicos.

Ejercen funciones administrativas: de administración electoral, de administración de justicia, de administración contralora; son por tanto, parte de la organización administrativa del Estado, pero no son parte del Poder Ejecutivo

8. Art. 39 de la Ley Orgánica del Sufragio de 13-8-77, en G. O. 2076 Extr. de 15-8-77.

9. Dentro de este grupo de órganos administrativos con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional, ya que no está previsto en el texto fundamental, está la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito regulada por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de 31-3-64, en G. O. N° 902, Extr. de 31-3-64. Este organismo, cuyos miembros los designa el Congreso (art. 10), tampoco tiene dependencia jerárquica respecto de ninguno de los clásicos "poderes" del Estado: ni de las Cámaras Legislativas, ni del Poder Ejecutivo, ni de los Tribunales, precisamente, como garantía para el cumplimiento de sus funciones, a cuyo efecto, goza de autonomía funcional.

en su sentido clásico, porque no tiene dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República.

Por tanto, al estudiar la organización administrativa, no sólo debe analizarse la organización de los órganos del Poder Ejecutivo en sentido clásico, es decir, la Administración Pública, tanto la Central (Presidencia de la República, los Ministerios, las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República) como la descentralizada (institutos autónomos, por ejemplo); sino que, como formando parte de la organización administrativa venezolana, debe también estudiarse la organización de los señalados órganos estatales con autonomía funcional y, por ello, no dependientes de ninguno de los órganos legislativos, judiciales o ejecutivos.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Otro aspecto de interés que debe precisarse al tratar de ubicar la Organización Administrativa dentro de la organización general del Estado, es el relativo a la personalidad jurídica de éste.

En efecto, desde el punto de vista internacional, el Estado tiene una personalidad jurídica única. Cuando Venezuela, como Estado soberano, tiene relaciones con organismos internacionales o con otros Estados, sin duda, se nos presenta con una sola personalidad jurídica a nivel internacional, por lo que nadie piensa en la personalidad de un Estado de la Federación o de un Municipio. Todos los entes del Estado, al contrario, se engloban dentro de una sola personalidad jurídica, que es la personalidad jurídica del Estado en su actuación internacional.

Pero en el ámbito interno, la forma federal impone la existencia de tres órdenes de personas jurídicas a nivel político-territorial (la República, los Estados, las Municipalidades).¹⁰ Sin embargo, aun en estas entidades, la personalidad jurídica de ellas se manifiesta, en realidad, básicamente a través de la actuación de sus respectivas organizaciones administrativas.

En efecto, cuando el Estado decide un conflicto entre partes, a través de una decisión judicial adoptada por un Tribunal, actúa como un tercero en una relación en la cual no es parte, y que se establece entre dos sujetos distintos. El Estado, en esa decisión, lo que hace es resolver un conflicto entre esos sujetos de derecho. En esta actuación, la personalidad del Estado no se manifiesta, porque cuando un Tribunal resuelve, por ejemplo, un problema de divorcio, a los divorciados no les afecta o interesa el aspecto de si el Estado tiene o no personalidad jurídica cuando se ha dictado la sentencia respectiva.

Bajo otro ángulo, cuando el Estado dicta una Ley, también actúa como un tercero en las relaciones jurídicas que se van a regular. En la Ley, el Estado va a regular en forma abstracta, general, una serie de relaciones, pero no interviene, por ello, directamente, en ellas.

La problemática de la personalidad jurídica del Estado, como consecuencia, no tiene relevancia en su actuación como legislador, salvo en los supuestos, relativamente difíciles, en que se plantee la responsabilidad del Estado por acto legislativo.

En cambio, cuando el Estado realiza actividades de carácter administrativo y pone en marcha su Organización Administrativa, sí se manifiesta como persona jurídica

10. Art. 19, ordinal 1º del Código Civil.

frente a los particulares. Cuando el Estado compra un bien o contrata una obra pública, u otorga o revoca un permiso, aquí sí se establece una relación directa entre un sujeto de derecho y el Estado. Por tanto, es a través de su Organización Administrativa que, normalmente, éste se manifiesta como persona jurídica. Por eso, es muy común que se confunda a la Organización Administrativa con la personalidad jurídica del Estado, y normalmente, cuando se piensa en el Estado como persona o como sujeto de derecho, se piensa automáticamente, en el aparato administrativo: en la Presidencia, en los Ministerios, en los entes descentralizados; antes que en los otros órganos como el Congreso o un tribunal. De allí que, como se dijo, la personalidad jurídica del Estado esté tan íntimamente ligada a la noción de Organización Administrativa.¹¹

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Otro aspecto que debe aclararse es el relativo a las diversas connotaciones del término Administración Pública. En efecto, cuando normalmente se habla de la Administración Pública, esta expresión puede entenderse en dos sentidos: o como una actividad que realiza el Estado (sentido material) o como un conjunto de órganos (sentido orgánico).¹² Por tanto, no siempre la Administración Pública sugiere la presencia de un conjunto de órganos administrativos. Muchas veces, cuando se habla de Administración

11. Véase, Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, tomo I, *cit.*, pp. 370 y ss.

12. *Idem*, pp. 349 y ss.

Pública, no se apunta a un conjunto de órganos determinados, sino a una actividad del Estado.¹³ Cuando se dice que "la Administración Pública funciona mal", no se piensa en que un órgano concreto de la Administración Pública actúa deficientemente, sino, en realidad, en que el conjunto de actividades del Estado son deficientes.

Por tanto, la noción de Administración Pública puede ser entendida desde el punto de vista material, o desde el punto de vista orgánico. Por supuesto, si el objeto de estudio es la Organización Administrativa, interesa más esta segunda visión de la Administración Pública: La Administración Pública como conjunto de órganos e instituciones para el cumplimiento de determinados fines.

Dentro de esa noción general de Administración del Estado, como organización administrativa, debe también tenerse siempre presente, que la misma abarca, no sólo a los órganos administrativos nacionales, sino también a los estatales y municipales; y dentro de los nacionales, no sólo a los que forman parte de los órganos del Poder Ejecutivo en sentido clásico, sino también a todas las administraciones nacionales que tienen autonomía funcional y a la Administración Nacional descentralizada funcionalmente.

13. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 30 de mayo de 1966 al definir la Administración como actividad señaló lo siguiente: "Observa la Corte, que, según el artículo 21 de la Constitución de la República, «el gobierno y la Administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción». En un sentido general, puede definirse el concepto de administración, como aquella actividad del poder público que tiende a conservar y promover los intereses generales, mantener el orden, proteger al ejercicio normal del derecho y facilitar el desenvolvimiento de toda actividad libre dentro de la convivencia social". "Está, por tanto, comprendida, en el ám-

bito de la administración, toda función pública que tienda a la conservación, utilización y progreso del patrimonio colectivo". Véase en *Gaceta Forense*, N° 52, 1966, pp. 108 a 113, y también en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 284 a 288.

CAPÍTULO II

LA POTESTAD ORGANIZATIVA

El primer aspecto a estudiar en la Organización Administrativa es el relativo a la potestad organizativa, es decir, determinar quién puede crear órganos administrativos, o sea, quién puede establecer, modificar o extinguir la organización administrativa.¹⁴

El Estado, dentro de sus diversas potestades tiene, sin duda, la potestad organizativa, o sea, la posibilidad de organizarse a sí mismo. El Estado, en efecto, para actuar, tiene una serie de potestades o poderes jurídicos. Por ejemplo, tiene la potestad reglamentaria, mediante la cual puede regular, a través de normas de efectos generales, la conducta de los particulares; tiene la potestad sancionatoria, es decir, la posibilidad de sancionar conductas ilícitas o ilegítimas de los infractores del Ordenamiento Jurídico; y la potestad expropiatoria, mediante la cual puede adquirir la propiedad en forma forzosa, indemnizando al propietario.

Las potestades públicas constituyen para el Estado, situaciones jurídicas constitucionales de carácter general que le permiten actuar frente a los particulares. Dentro de ese

14. Véase, en general, Enrique Rivero Ysern, "Potestad Organizativa y Actividad Administrativa" en *Documentación Administrativa*, N° 153, Madrid, 1973, pp. 7 a 39.

conjunto de potestades, está, precisamente, la potestad organizativa, es decir, la potestad que tiene el Estado de organizarse a sí mismo.

I. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

La regulación básica respecto de la potestad organizativa en el Estado, está en la propia Constitución. En este texto, en efecto, se pueden distinguir una serie de normas y previsiones relativas a la organización administrativa y a la potestad organizativa.

La primera de las normas que es necesario destacar en las previsiones constitucionales sobre la potestad organizativa, es la que se refiere a la forma del Estado en Venezuela: Venezuela no es un Estado Unitario, sino un Estado Federal, como lo señala el artículo 2 de la Constitución: "La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución".

Siendo, por tanto, el Estado Venezolano, un Estado Federal, es el texto constitucional el que establece las peculiaridades de nuestra Federación. Por tanto, es en la Constitución donde deben ubicarse las normas genéricas sobre la potestad organizativa que corresponden a los diversos niveles de la Federación, y por tanto, a las diversas Administraciones que existen en el Estado.

Ahora bien, hay que tener presente que, precisamente la gran distinción que hay entre un Estado Unitario y un Estado Federal, está en la Organización Administrativa, pues en un Estado Federal hay más de una Administración; en general, hay al menos tres Administraciones Públicas, según los tres niveles que existan: nacional, estatal

y municipal. En cambio, en un Estado Unitario, en principio, hay una sola organización administrativa, salvo, en general, los niveles locales.

Por tanto, una de las características del Estado Venezolano, es que tiene tres niveles de organización administrativa, y por tanto, tres niveles de Administración Pública. Analizaremos a continuación las normas constitucionales relativas a esos tres niveles, para situar luego los principios básicos de su organización.

1. NORMAS EN EL ÁMBITO NACIONAL

El artículo 181 de la Constitución establece: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las Leyes"; el Presidente de la República, agrega: "es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional".

Esta norma plantea el doble carácter de las competencias del Presidente de la República: competencias de orden político, nacional e internacional, como Jefe del Estado; y competencias de orden administrativo, y también político-gubernamental, como Jefe del Ejecutivo Nacional.

Pero aparte de esto, al señalar la Constitución que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente, está estableciendo, a nivel nacional, una institución de carácter constitucional: la Presidencia de la República. Pero agrega el texto constitucional, que el Poder Ejecutivo se ejerce, también, por "... los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes". En esta forma, en la Constitución se prevén otra serie de órganos que forman parte de la organización administrativa nacional, entre ellos, por

ejemplo, los Ministros: así, el artículo 193 habla de que "los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República".

Además de estos órganos, como se dijo, en el ámbito nacional existen una serie de administraciones, algunas de ellas, con autonomía funcional, previstas también en la Constitución.

En efecto, en el artículo 200 se hace referencia a la Procuraduría General de la República a quien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 202 de la Constitución, le corresponde representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional.

Otro órgano previsto en la Constitución es la Contraloría General de la República, el cual es, además, órgano auxiliar del Congreso en la función que corresponde a éste de controlar la Administración Pública. Como órgano con funciones propias de control, goza de autonomía funcional: le corresponde, de acuerdo al artículo 234 de la Constitución, "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y de los bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

Igualmente, a nivel constitucional, está prevista la Fiscalía General de la República, organismo a quien compete de acuerdo al artículo 220 de la Constitución, además de Ministerio Público, velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes; por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; y por la celeridad y buena marcha de la Administración de Justicia. De manera que también se trata de un organismo que goza de autonomía funcional para poder ejercer las funciones que se le encomiendan.

Además de estos órganos, se encuentra también previsto en la Constitución, en el artículo 217, el Consejo de la Judicatura: "La Ley Orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales...". Este organismo tiene a su cargo la administración de los órganos de justicia, y si bien también es de rango constitucional, la Constitución remite su creación a la Ley Orgánica. En la reforma del año 1970, la Ley Orgánica del Poder Judicial creó el Consejo de la Judicatura, como organismo máximo de la administración de justicia.¹⁵

Otro conjunto de órganos que también están integrados a la Administración Nacional, son los entes descentralizados funcionalmente. Entre ellos está la figura de los institutos autónomos (entes descentralizados con forma ju-

15. Otros organismos con autonomía funcional dentro de la Administración Pública, son el Consejo Supremo Electoral y la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, creados, respectivamente, conforme se señaló anteriormente, por la Ley Orgánica del Sufragio y por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos. La Constitución no regula estos órganos, por lo que se trata de organizaciones de rango legal. Sin embargo, al Consejo Supremo Electoral se le ha asignado, en la legislación, una jerarquía administrativa similar a la Fiscalía General de la República, a la Contraloría General de la República y al Consejo de la Judicatura, al preverse que sus actos, al igual que los de estos últimos, son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia conforme lo previsto en el artículo 42, ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Véase en G. O. N° 1893, Extr. de 30-7-76). En cambio, los actos de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, al no incluirse en la citada norma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, serían recurribles ante la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo conforme al artículo 185, ordinal 3° de la mencionada Ley.

rídica de derecho público) la cual tiene carácter constitucional. Respecto de ellos, el artículo 230 de la Constitución prevé que "sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos"

2. NORMAS EN EL ÁMBITO ESTADAL

La Constitución también establece el fundamento de la organización respecto a las administraciones estatales. En efecto, en el campo de los Estados prevé, en el artículo 16, que éstos "son autónomos o iguales como entidades políticas"; y en el artículo 21 agrega que "el gobierno y la administración de cada Estado corresponden a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción".

Conforme a estas previsiones encontramos que a nivel de cada Estado hay una administración estatal y un gobierno estatal a cargo de un Gobernador, en torno al cual se conforma la estructura básica de la Administración ese nivel.

3. NORMAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En el campo de los Municipios, la Constitución también prevé, en el artículo 25, que el Municipio es "la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional", y agrega, además, el artículo 30, que cada Municipio tiene la libre gestión en las materias de su competencia, configurada por los asuntos propios de la vida local.

Hasta el presente, ha sido tradicional que los Municipios tengan una organización administrativa uniforme, la cual es una característica de la organización municipal; sin

embargo, la Constitución prevé que la Ley puede establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios,¹⁶ por lo que la futura Ley Orgánica del Régimen Municipal podrá establecer una diversidad de regímenes que contrastarán, sin duda, con la uniformidad actual.¹⁷ En la actualidad, sin embargo, todos los Municipios, grandes, pequeños, rurales, urbanos, tienen la misma conformación: un Concejo Municipal integrado por 7 Concejales y la misma organización administrativa. El sentido de la norma del artículo 27 de la Constitución es que la Ley pueda establecer distintos "regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia".

A nivel constitucional, por tanto, las previsiones sobre organización administrativa son las que quedan señaladas. Una consecuencia fundamental se puede extraer de estas previsiones constitucionales, y es que, como hay tres niveles de régimen jurídico sobre la organización, el texto constitucional prevé, en muchos casos, una exclusividad, en su establecimiento y regulación, a favor de uno de dichos niveles: así, hay determinadas organizaciones que sólo pueden ser reguladas por el nivel nacional o que sólo pueden ser reguladas por el nivel estatal. Se impone, por tanto, el estudio de estas reservas.

16. Art. 27 de la Constitución.

17. El Proyecto de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en discusión en la Cámara del Senado en 1978, por ejemplo, prevé la variación del número de concejales en los Concejos Municipales según la población de los Municipios, desde 7 concejales para los Municipios con menos de 50.000 habitantes, hasta 17 concejales para los Municipios con más de 1.000.000 de habitantes (art. 30).

II. LA RESERVA EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN A LOS DIVERSOS PODERES

Hay, por tanto, ciertas reservas en la Constitución, en materia de organización administrativa, a favor de las ramas Nacional y Estatal del Poder Público, no teniendo la rama municipal potestad constitucional de organización.

1. LAS RESERVAS AL PODER NACIONAL

A nivel nacional, el artículo 136 de la Constitución asigna diversas competencias al Poder Nacional, y dentro de ellas, deben destacarse las relacionadas con la organización administrativa. En este sentido, por ejemplo, el ordinal 6º de dicho artículo establece, que es de la competencia nacional, "la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales". Esta previsión constituye una reserva en materia de organización administrativa, de manera que sólo el Poder Nacional puede dictar normas para organizar el Distrito Federal, los Territorios y las Dependencias Federales. Esto significa que no podría establecerse a otros niveles ningún tipo de organización en relación a estos entes territoriales.

Igualmente, se destaca la reserva al Poder Nacional de acuerdo al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución en materia de organización, recaudación y control de los impuestos nacionales a la renta, el capital, etc. Es decir, todo lo que se refiere a la organización de la administración de los tributos nacionales, corresponde al Poder Nacional.

A su vez, el ordinal 9º de dicho artículo establece también, como competencia del Poder Nacional, la organización y régimen de las aduanas. Por tanto, el régimen

organizativo de las aduanas corresponde sólo, también, al Poder Nacional. Es, asimismo, reserva del Poder Nacional, la organización administrativa de las Fuerzas Armadas Nacionales, según lo previsto en el ordinal 11 del artículo 136 de la Constitución, así como la organización de la Administración de Justicia, de conformidad en el ordinal 23 del mismo artículo.

Como consecuencia, en estos cinco casos encontramos referencias concretas de reservas que se establecen en la Constitución al Poder Nacional, en materia de organización. Como puede observarse, estas reservas responden a la naturaleza de las actividades, que son propias del ámbito nacional. Sin duda, aquí también hay que agregar la referencia del ordinal 25 del artículo 136 de la Constitución, que establece que es de la competencia del Poder Nacional, toda otra materia que le corresponda por su índole o naturaleza. Por tanto, si por la índole o naturaleza de una actividad, ésta le corresponde al ámbito nacional, la organización administrativa que corresponda a esa materia también está reservada al Poder Nacional.

2. LAS RESERVAS AL PODER ESTADAL

La reserva en materia de organización también la encontramos en el nivel estatal. Por ejemplo, el artículo 17 de la Constitución señala expresamente que "es de la competencia de cada Estado la organización de sus poderes públicos" y, entre sus poderes públicos, que son el legislativo y el ejecutivo, por supuesto, se incluye la organización de los órganos de su poder ejecutivo. Esta reserva estatal implica que una ley nacional no puede establecer la organización administrativa de un determinado Estado de la República.

Por otra parte, el artículo 17 de la Constitución le atribuye a los Estados la facultad de organizar sus Municipios. Como consecuencia, la Organización Administrativa Municipal, la cual constituye el tercer nivel en la escala federal, está reservada a los Estados. Por tanto, los Municipios, en Venezuela, no tienen, constitucionalmente, la potestad de autoorganización, pues expresamente la organización municipal corresponde al Estado del cual forman parte. Sólo pueden dictar normas de organización en los términos que se prevean en la futura Ley Orgánica nacional y en las leyes estatales. Sin duda, esto constituye un límite a la autonomía municipal, porque la autonomía, además de autonormación, debería implicar, también, la autoorganización. Sin embargo, la organización municipal, de acuerdo a la Constitución, corresponde al Estado y no al Municipio. Este dato contribuye a que se pueda afirmar que la autonomía municipal es un mito, que responde muy poco a la realidad.

Hay otras referencias en el mismo artículo 17, a organización administrativa en el nivel estatal. En efecto, ordinal 5º establece que es de la competencia de cada Estado "la organización de la policía urbana y rural" y determinación de cuáles son las ramas de este servicio que van a corresponder al nivel local, esto es, al municipal.

Como conclusión, puede señalarse que en esta materia de reservas en el campo de organización administrativa, las reservas constitucionales están limitadas al nivel nacional y al nivel estatal, y no hay, materialmente, ningún ámbito de organización administrativa reservado al Poder Local. El Poder Municipal no tiene, por tanto, constitucionalmente ningún elemento referente a su organización que se le haya reservado a su competencia.

Hasta tal punto esto es así, que la propia Constitución establece, en el artículo 26, que "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por ésta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados". Esta norma confirma, una vez más, lo que señala el artículo 17 del texto constitucional: que no hay una potestad organizativa a nivel local, sino que la organización local corresponde a lo que prevé la Constitución, a lo que se establezca en la Ley Orgánica del Régimen Municipal que se dicte a nivel nacional, y a lo que establezcan los Estados en sus Leyes relativas a sus Poderes Municipales.

III. LA RESERVA LEGAL EN MATERIA DE ORGANIZACION

Hay otro elemento vinculado a la potestad organizativa que es necesario destacar, y es el referente a las reservas que, en materia de organización, se establecen constitucionalmente al legislador nacional o estatal.

En efecto, hasta ahora se ha analizado lo que la Constitución reserva al Poder Nacional en un determinado ámbito de la organización administrativa, y al Poder Estatal, en otro ámbito de la misma. Pero para concretar más la asignación de competencias en el campo de la organización, es necesario determinar a favor de cuáles órganos, en concreto, se establece la reserva dentro del ámbito nacional o estatal.

Cuando la Constitución señala, por ejemplo, que corresponde al Poder Nacional la organización del Distrito Federal; o cuando se prevé que corresponde a los Estados la organización de sus Municipios, efectivamente ¿quién se reserva esta potestad organizativa?, ¿al órgano legislativo o al poder ejecutivo? En el nivel estatal, por ejemplo ¿la potestad organizativa corresponde a la Asamblea Legislativa o al Gobernador?

De esto resulta que hay un tercer elemento ligado a las previsiones constitucionales en materia de potestad organizativa, y es el referente a la reserva legal que la propia Constitución establece en materia de organización. En general, puede señalarse, que la Constitución reserva la potestad organizativa a los órganos legislativos: al legislador nacional o estatal.

1. LA RESERVA LEGAL EN EL ÁMBITO NACIONAL

A. *La Administración Pública en general*

En efecto, planteando el problema en el ámbito nacional, se observa que hay una reserva legal en materia de organización administrativa prevista en el artículo 181 de la Constitución, en los siguientes términos: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes". Esto significa que no puede ejercer el Poder Ejecutivo, órgano alguno que no esté determinado en una ley. Un reglamento, por tanto, no puede crear un órgano que ejerza, efectivamente, el Poder Ejecutivo, sino que ese tiene, necesariamente, que ser creado y regulado por una ley de la República. En otras palabras, sólo puede ser

la ley la que establezca qué órganos pueden ejercer el Poder Ejecutivo.

B. *La Administración Central*

En lo que se refiere a la Administración Central, el artículo 193 de la Constitución contempla que la Ley Orgánica —aquí hay una reserva a la ley orgánica y no a una ley ordinaria—, determinará el número y organización de Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros. Por tanto, el Consejo de Ministros y los Ministerios sólo pueden ser organizados y regulados por el Legislador. Esto nos lleva a una conclusión inmediata: no puede crearse un Ministerio por Decreto Ejecutivo. Se exige una Ley, y en el caso de los Ministerios, una Ley Orgánica, esto es, recordando el concepto, un cuerpo legal intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias, que tienen por objeto regular, entre otros aspectos, el funcionamiento de los órganos de los Poderes Públicos. Entre estos órganos, los que configuran la Administración Central Ministerial y el funcionamiento en general, de los órganos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, por vía excepcional, en caso de urgencia comprobada y en receso del Congreso, podría el Presidente de la República, por Decreto-Ley, crear un Ministerio,¹⁸ lo cual confirma la reserva legal.

C. *La Administración Descentralizada*

En cuanto a la administración nacional descentrali-

18. Art. 190, ord. 11 y art. 179, ord. 5° de la Constitución. Sobre estos Decretos-Leyes, véase Allan-R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad de los Actos estatales*, Caracas, 1977, pp. 79 y ss.

zada, también hay una reserva legal de importancia: el artículo 230 de la Constitución establece que *sólo por ley*, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos. Por tanto, sólo una ley puede crear institutos autónomos, por lo que la potestad organizativa en el campo de los institutos autónomos, corresponde al Poder Legislativo Nacional. No pueden crearse, como consecuencia, institutos autónomos por Decreto, porque se trata de un ámbito de reserva legal.

D. *La Administración con autonomía funcional*

En el campo de la Administración nacional con autonomía funcional también se consagran diversos ámbitos de reserva legal en cuanto a la organización administrativa.

En efecto, el artículo 234 de la Constitución expresamente establece que "la Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República", por lo que sólo la ley puede establecer la organización y funcionamiento de este órgano.

Otra disposición similar es la que se refiere al Consejo de la Judicatura: El artículo 217 de la Constitución establece que "la Ley Orgánica respectiva creará al Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará..."; es decir, sólo la Ley puede establecer la organización de esta institución, y todos los mecanismos relativos a la administración de justicia.

En relación con la Fiscalía General de la República, la Constitución no utiliza la expresión "organización", al remitir a la Ley en cuanto a la regulación de este organismo. Ello, sin embargo, no puede interpretarse en el sentido de que no hay reserva legal en materia de su organización. Al contrario, tratándose de que la Fiscalía es un ente de ca-

rácter constitucional, y al prever la Constitución que la Ley debe establecer los funcionarios que colaborarán en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen a dicho organismo,¹⁹ resulta indirectamente plasmada la reserva al legislador en materia de organización.

En lo que respecta al Consejo Supremo Electoral, éste no está regulado por la Constitución. Sin embargo, está regulado en la Ley Orgánica del Sufragio en base a la reserva legal establecida en el artículo 113 de la Constitución, que contempla que "los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido político o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones". Aquí también hay una referencia a la ley, lo que conlleva a admitir que hay una reserva legal en la organización de este ente con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional.

2. LA RESERVA LEGAL EN EL ÁMBITO ESTADAL

En cuanto a los ámbitos estatales y municipales, o básicamente, al ámbito estatal, que es donde está situada la reserva en materia de organización, debemos hacernos la misma pregunta: cuándo la Constitución reserva al Estado la organización de sus poderes y la organización de sus Municipios, en concreto: ¿a quién le atribuye el ejercicio de la potestad organizativa? ¿Al Gobernador o a la Asamblea Legislativa? La respuesta a esta pregunta resulta del texto del artículo 20 de la Constitución que determina, entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, el "legislar so-

19. Art. 218 de la Constitución.

bre las materias de competencia estatal";²⁰ y entre las materias de competencia estatal está la organización de sus poderes y la organización de sus municipios.²¹ Por tanto, la potestad organizativa de los Poderes Públicos estatales y de los Municipios de cada Estado corresponde a la respectiva Asamblea Legislativa.

Como consecuencia de todo lo anterior, se puede concluir señalando que la potestad organizativa corresponde, sólo, al Poder Legislativo, tanto a nivel nacional como a nivel estatal.

Esto no significa, por supuesto, que en la práctica se tengan que crear por Ley todos y cada uno de los órganos que van a integrar la organización administrativa. El Legislador, al ejercer su reserva legal puede, por ley, atribuir parte de la potestad organizativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

Por tanto, es el Legislador el que luego va a distribuir, entre el propio Legislativo y el Ejecutivo, el ejercicio y desarrollo de la potestad organizativa.

IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO

Un último aspecto debe destacarse en relación al problema de la potestad organizativa, y es el que se refiere a la relación entre organización administrativa y presupuesto, muy vinculado al aspecto señalado de la reserva legal en esta materia.

20. Ordinal 1º

21. Art. 17, ords. 1º y 2º de la Constitución.

En efecto, para que una organización actúe, no basta que haya una ley que cree el órgano, por ejemplo, a un Ministerio; debe establecerse, además, la forma cómo se va a estructurar y qué tipo de recursos financieros se le van a asignar. Hay, por tanto, una íntima y estrecha relación entre la organización administrativa y la asignación de recursos financieros.

Una de las razones para que exista una reserva legal en materia de organización está, sin duda, en el hecho de que el legislador es quien tiene la potestad presupuestaria, pues le corresponde distribuir, a través de la Ley de Presupuesto, la asignación de los recursos financieros. Por tanto, sólo cuando el Legislador sancione el presupuesto es que realmente puede funcionar la organización.

La misma Constitución, en el artículo 227, establece el principio de la legalidad del gasto al disponer que "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto". Por tanto, por cuanto el ejercicio de la potestad organizativa implica gasto, para que pueda entrar en funcionamiento una organización administrativa, debe haber una previsión presupuestaria, sea por la vía del presupuesto ordinario anual, o por una modificación presupuestaria establecida por la vía del crédito adicional.²²

Esta relación entre organización administrativa y presupuesto se planteó, con carácter general, en la reforma administrativa efectuada en 1976, al promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Central de 28 de diciembre de 1976, que creó una serie de Ministerios.²³ Estos no pudieron funcionar de inmediato, pues la Ley de Presupues-

22. Art. 227 de la Constitución.

23. Véase en G. O. N^o 1932, Extr. de 28-12-76.

to para 1977 entró en vigencia con la organización administrativa ministerial anterior. Por tanto, para poder estructurar los nuevos ministerios se hizo necesario modificar la Ley de Presupuesto a través de la utilización del crédito adicional, mediante la declaración de una serie de partidas como insubsistentes.²⁴

Por otra parte, en la propia Ley Orgánica de Régimen Presupuestario,²⁵ existen algunas normas relativas a la organización. En efecto, el artículo 21 de dicha Ley prevé que el Proyecto de Ley de Presupuesto anual, contendrá las modificaciones en la estructura administrativa que hayan sido *decretadas* en el transcurso del año. El sentido de esta disposición es que el proyecto de Ley de Presupuesto debe reflejar una determinada organización administrativa.

En efecto, el artículo 6 de dicha Ley establece que los presupuestos indicarán las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto. Por tanto, el proyecto de Ley de Presupuesto que se aprueba, además de su formulación futura por sectores tiene que tener, siempre, una formulación institucional. En otras palabras, siempre debe haber una distribución institucional del Presupuesto que va a indicar cuáles son las unidades administrativas responsables de la ejecución de cada programa.

Ahora bien, al indicarse que la Ley de Presupuesto sólo debe contener la organización administrativa preexistente, y las modificaciones a la misma decretadas formalmente, se está señalando que la propia Ley de Presupuesto no

24. Véase Decreto N° 2074 de 22-3-77, en G. O. N° 1999, Extr. de 22-3-77.

25. Véase en G. O. N° 1893, Extr. de 30-7-76.

puede ser fuente de modificaciones a la organización administrativa como sucedió hasta 1976.

Por tanto, para que pueda haber una modificación en la estructura administrativa tiene que haber sido, dice la ley, decretada. La utilización de éste término es bastante amplia: puede haber sido una modificación legislativa o puede haber sido una modificación producida por decreto, pero, por supuesto, siempre que la ley autorice al Ejecutivo a modificar, por Decreto, la estructura administrativa. Esta previsión vino a poner término a la situación irregular que, durante muchos años, hizo del presupuesto, una fuente de transformación de la organización administrativa.²⁶ Ahora se exige, al contrario, que sea un reflejo de la organización que haya sido transformada por ley o por Decreto. Anteriormente, el sistema consistía en que las modificaciones en la estructura administrativa, por ejemplo, en los Ministerios, se hacían por la Ley de Presupuesto, al procederse a la autorización de gastos.

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario como se dijo, lo que persigue es que la Ley de Presupuesto anual refleje una organización administrativa que, de ser modificada, ésta se deba a un Decreto o a una ley, y no que sea aquella quien la imponga o la establezca, como se hacía anteriormente.²⁷

26. Véase lo expuesto en Comisión de Administración Pública (CAP), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, tomo I, pp. 481 y ss., y 530 y ss.

27. La vigente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en este sentido, se apartó, con buen criterio, del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto elaborado en 1971, que pretendía legalizar las modificaciones a la organización administrativa por vía de la Ley anual de Presupuesto. En su oportunidad, criticamos dicho proyecto: Véase, CAP, *Informe sobre la*

Hay que tener en cuenta, entonces, todas estas normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario frente al problema de la potestad organizativa, por cuanto la creación de una organización no tendría mayor relevancia, si no hay, paralelamente, la previsión de recursos financieros para su funcionamiento.

Planteada en estos términos la ubicación de la organización administrativa dentro del complejo de la estructura del Estado y la determinación, en Venezuela, de las potestades organizativas, se hace procedente analizar ahora, algunos principios o nociones generales que caracterizan a la organización administrativa.

Reforma... cit., tomo II, pp. 254 y 255 (en especial Nota N° 120) y pp. 347 y ss. (en especial Nota N° 5).

CAPÍTULO III

**LA CARACTERIZACION DE LA
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

La organización administrativa, es decir, el conjunto de órganos e instituciones que conforman la Administración del Estado, puede caracterizarse, en primer lugar, por las funciones que cumple en el ámbito estatal; en segundo lugar, por las diversas formas que pueden revestir los órganos; y en tercer lugar, por sus características generales. Se analizarán, separadamente, estos aspectos.

I. FUNCIONES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización administrativa, cualquiera que sea su forma, tiene una serie de funciones específicas que cumplir: la distribución territorial de órganos; y la distribución de funciones, y la asignación de atribuciones entre los órganos del Estado.²⁸

1. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

La primera función de la organización administrativa es la distribución de los órganos del Estado en el territo-

28. Véase, José Antonio García Trevijano-Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. I, Madrid, 1971, p. 136.

rio. En esta forma, en el caso de Venezuela, la primera tarea de la organización administrativa es la distribución de órganos en el territorio, en tres niveles, dado que nuestro país es un Estado Federal. Por tanto, hay órganos administrativos a nivel nacional, a nivel de cada uno de los Estados y a nivel municipal.

Por supuesto, esta distribución territorial no sólo existe y se plantea en los Estados Federales, pues, en los Estados Unitarios también hay una distribución de órganos en el territorio, no en forma descentralizada territorialmente, sino como desconcentración administrativa.

Pero la distribución territorial de órganos no sólo se da como consecuencia de la descentralización territorial, sino que puede consistir también en una descentralización funcional mediante la creación de entes autónomos para la realización de determinadas actividades en ámbitos territoriales concretos: la Corporación Venezolana de Guayana, por ejemplo, que actúa como persona jurídica y como órgano, en una región determinada.

Otro ejemplo de esta función de distribución territorial serían las zonas, regiones o dependencias regionales de los órganos de la Administración Central en el territorio del país.²⁹

Esta primera función de la organización se plantea, por tanto, en tres campos: en la organización general del Estado cuando se distribuye territorialmente la Administración Nacional, Estatal y Municipal; en la esfera de la Ad-

29. En tal sentido es que se orientó la política de regionalización administrativa. Véase el último de los Reglamentos de Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 1331, de 16-12-75, en *G. O.* N° 30890 de 9-1-76 (en especial, arts. 26 y ss.). En general, véase Allan-R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas, 1977.

ministración Central cuando, por ejemplo un Ministerio establece órganos en las diversas partes del territorio; y en el campo de la Administración descentralizada nacional, como es el caso específico de los Institutos Autónomos que funcionan a nivel regional: Corporación de la Región Zulia, Corporación de los Andes, Corpo-Occidente, Corpo-Oriente, Corporación de Guayana.³⁰

2. LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL

Además de la distribución de órganos en el territorio como función de la organización administrativa, también está la distribución de las funciones o actividades entre los diversos órganos: cada uno tiene una función propia; y esa función propia tiene que serle asignada dentro del proceso de organización administrativa. Ahora bien, esa atribución de funciones puede ser hecha en forma genérica o de manera específica.

Por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones debe construir obras de infraestructura para el desarrollo del país y tiene por función, además, ordenar los sistemas de transporte.³¹ La Ley Orgánica de la Administración Central, en esa forma, al limitarse a asignar competencias genéricas a los diversos ministerios no iden-

30. Todos estos organismos han sido creados por Ley.

31. En el artículo 33, ordinales 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Central se asigna al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, las siguientes actividades: "El planeamiento, los estudios, los proyectos, la construcción y el mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre, urbanas, interurbanas y rurales, así como de sus áreas verdes" y "La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre, así como la regulación y control de la navegación y transporte aéreos".

tífica, dentro de cada uno de ellos, cuál órgano, dirección o unidad administrativa va a ejercer, en concreto, una competencia dentro de esa asignación genérica.

La ley puede, por supuesto, asignar también funciones específicas. Por ejemplo, la Ley General de Bancos y demás institutos de crédito asigna funciones directamente a un órgano del Ministerio de Hacienda: la Superintendencia de Bancos.³²

3. LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Por ello, en realidad, una tercera función de la organización administrativa sería la asignación de competencias en forma concreta y específica a cada órgano. Por ejemplo, cuando al Ministerio de Transporte y Comunicaciones se le asigna la función de regulación del transporte, el Decreto Orgánico de dicho Ministerio asigna, en concreto, competencias particulares en ese campo a la Dirección General Sectorial de Transporte y Tránsito Terrestre, a la Dirección General Sectorial de Transporte y Tránsito Marítimo, y a la Dirección General Sectorial de Transporte y Tránsito Aéreo.³³

En estos casos, la competencia que se asigna corresponde a cada uno de los órganos, forma parte de los mismos y su ejercicio es de carácter obligatorio y, por tanto, no facultativo.

32. Véase, por ejemplo, los artículos 132 y ss. de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 22-4-75, en *G. O.* 1742, de 22-5-75.

33. Véase el Decreto N° 2084 de 22-3-77 mediante el cual se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en *G. O.* N° 1999 de 22-3-77.

II. LAS FORMAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La Organización Administrativa puede revestir diversas formas, que conllevan a variadas clasificaciones: organizaciones complejas y simples; organizaciones generales y especiales; organizaciones personificadas y no personificadas; organización central y descentralizada.³⁴

1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMPLEJA Y SIMPLE

La primera clasificación distingue la organización administrativa *compleja* de la *simple*. Dentro de la estructura general del Estado, una organización administrativa compleja es la configurada por una variedad de órganos e instituciones, con o sin personalidad jurídico-administrativa. En este sentido, la organización administrativa de un Estado Federal es, siempre, una organización compleja, y abarca los tres niveles: nacional, estatal y municipal.

La organización administrativa simple, al contrario, es la configurada por un solo conjunto de órganos jerárquicamente estructurados. En principio, la organización de un Estado Unitario sería una organización simple.

La anterior distinción es válida desde el punto de vista de la estructura general del Estado. Pero si se va a un nivel más concreto de la organización administrativa, hay que llegar a la conclusión de que toda organización administrativa es compleja, porque implica la ordenación de un conjunto de órganos para el cumplimiento de un determinado fin; y muy pocas organizaciones son de carácter estrictamente simple. Podría decirse, por ejemplo, que el

34. Véase lo expuesto por José A. García Trevijano-Fos, *Tratado... cit.*, tomo II, vol. I, pp. 155 y ss.

Consejo de Economía Nacional es una organización simple porque está configurada por un solo órgano. Pero cualquier otra organización administrativa, un instituto autónomo cualquiera, un Ministerio, es una organización compleja porque mezcla, dentro de su estructura organizativa, unidades, direcciones, divisiones, oficinas, departamentos, servicios, es decir, una complejidad de órganos.

Esta distinción entre organización compleja y simple, por tanto, puede ser planteada bajo dos ángulos: desde el punto de vista de la estructura general del Estado, que daría lugar a la distinción entre Estado Unitario y Estado Federal, y desde un punto de vista más concreto, de la organización. Esta puede ser compleja o simple, pero en realidad, la mayoría de las organizaciones administrativas son organizaciones complejas, pues están formadas por un conjunto muy variado de órganos, estructurados en diversas formas con un objetivo común.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA GENERAL Y ESPECIAL

Otra clasificación distingue la organización administrativa *general* de la organización administrativa *especial*. Se habla de organización administrativa general cuando ésta tiene asignada una pluralidad de fines. Una organización administrativa especial sería, entonces, la que tiene asignada un cometido concreto y específico.

Esta distinción también tiene relación, en el caso de Venezuela, con la estructura federal del Estado. Los entes territoriales (República, Estado, Municipio), tienen una organización administrativa general. Una Gobernación, por ejemplo, a nivel de un Estado, tiene múltiples fines: orden público, obras públicas, salubridad, etc., por lo que su organización administrativa es de carácter general.

Esto se contrapone a las organizaciones administrativas especiales que son, en cambio, aquellas creadas con una teleología determinada, hasta el punto de que se justifican por ese fin específico y concreto que van a cumplir. El Instituto Nacional de Obras Sanitarias, por ejemplo, tiene una función concreta: alcantarillados y distribución de agua potable; y no puede realizar otra función. Se trata, bajo este ángulo, de una organización administrativa especial frente a esas organizaciones generales que corresponden, básicamente, a los entes territoriales: los Municipios, los Estados o la Administración del ámbito nacional.

En el ámbito de la organización administrativa nacional, por ejemplo, puede decirse que la Presidencia de la República es una organización administrativa general; en cambio, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones sería una organización administrativa especial.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PERSONIFICADA Y NO PERSONIFICADA

Otra distinción de la organización administrativa se basa en la personalidad jurídica: hay organizaciones administrativas *personificadas* y organizaciones administrativas *no personificadas*. En principio podemos admitir que toda persona jurídica estatal exige, implica y requiere, necesariamente, de una organización, o sea, no hay persona jurídica estatal sin organización. Pero lo contrario no es cierto: no toda organización tiene que tener personalidad jurídica. De ahí que haya organizaciones administrativas con personalidad jurídica y organizaciones administrativas sin personalidad jurídica.

Por ejemplo, un Ministerio es una organización administrativa no personificada, por cuanto que no tiene per-

sonalidad jurídica. En cambio, una administración municipal, sí tiene personalidad jurídica. Los Institutos Autónomos son organizaciones administrativas personificadas, con personalidad jurídica propia.

Esta distinción tiene mucha importancia, sobre todo en relación a la distinción entre la organización administrativa central y la organización administrativa descentralizada: en el primer caso, en la organización administrativa central, sus componentes no están personificados; en cambio, la organización administrativa descentralizada está siempre personificada, porque como nota característica, la descentralización presupone la asignación de una personalidad jurídica especial, diferente a la de la organización que se descentraliza para el cumplimiento de determinadas tareas.

4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRAL Y DESCENTRALIZADA

La cuarta distinción entre diversas formas de organización administrativa, como se dijo, es la que diferencia la Organización de la *Administración Central* de la *Descentralizada*, y que implica, en el segundo caso, la asignación de personalidad jurídica.

Por supuesto, la distinción entre organización administrativa central y descentralizada, se da también en los tres niveles de la Administración de un Estado Federal.

En efecto, a nivel nacional, la administración central es la que corresponde a la República, como persona político-territorial, y está constituida por la Presidencia, las oficinas centrales de la Presidencia, los Ministerios, y los organismos con autonomía funcional; y la administración

descentralizada, sería la integrada, entre otros entes, por los Institutos Autónomos.

A nivel estatal también hay una organización administrativa central: la Gobernación, y la descentralizada compuesta por los institutos autónomos estatales.³⁵ A nivel local es igual la situación: la organización administrativa central municipal sería la propia de la municipalidad como

35. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 30-5-66, al interpretar la normativa constitucional que asigna al Gobernador, el gobierno y administración de cada Estado (art. 21), concluye señalando lo siguiente: "La administración encomendada al Gobernador en el Estado, ha de ser, pues, directamente dirigida por él, con el auxilio del personal que le corresponde nombrar según el ordinal 2º del artículo 23 *ejusdem*. Y esta intervención directa del Gobernador en su gestión administrativa, de cuyo buen funcionamiento debe anualmente informar a la Asamblea Legislativa, impide que se creen órganos autónomos en los Estados, a quienes se confiere parte de la función administrativa que la Carta Fundamental expresa y directamente confiere en su totalidad al Gobernador.

"En el caso de autos, la Asamblea Legislativa del Estado Táchira ha pretendido crear el «Instituto Coordinador de Servicios y Obras Comunes del Estado Táchira», como una entidad «con personería jurídica, patrimonio propio e independencia del Fisco del Estado», cuyos fines son...".

"Como puede observarse, se trata de una entidad autónoma, diferenciada por completo de la persona del Gobernador, cuyo patrimonio está representado en bienes del Estado, y su objeto, según los apartes arriba transcritos, constituyen actividades de evidente carácter administrativo propias del citado funcionario.

"Por otra parte, conforme a los artículos 3, 4, 5, 7, y 8 de la Ley cuestionada, la administración y dirección del referido Instituto, se pone en manos de un Directorio, y la gestión diaria se encomienda a un Secretario Ejecutivo, funcionarios estos que en el ejercicio de sus gestiones, no mantienen ninguna vinculación con el Gobernador, y sobre los cuales éste no posee ningún control.

"De esta manera, el referido Instituto, como entidad autónoma, administraría, por su sola cuenta, una parte de los bienes del Estado, sin ninguna intervención del Gobernador, lo que significaría que el Instituto compartiría con

tal. Algunas administraciones locales, previa autorización legal, pueden tener una administración descentralizada, por ejemplo, Institutos Autónomos, como es el caso del Instituto Municipal del Transporte Colectivo del Distrito Federal.³⁶

el Gobernador, la función administrativa que la Constitución de la República solamente atribuye a este último, y de la cual él debe dar cuenta anual a la propia Asamblea Legislativa.

"Tales razones llevan a la Corte a considerar: que si la Carta Fundamental atribuye al Gobernador, con carácter exclusivo, la función de administración en el Estado que gobierna; si dentro de esa administración se incluye, sin excepción alguna, la de todos los bienes de dicho Estado y la del situado constitucional; si toda esa administración se encuentra insita dentro de la gestión de gobierno del expresado funcionario, y de ella debe dar cuenta anual a la Asamblea Legislativa, resulta desde todo punto de vista reñida con esa función de administración del Gobernador, el hecho de conceder parte de ella a una entidad «con personería jurídica, patrimonio propio e independiente del Fisco del Estado», como lo es el Instituto cuya creación ha sido cuestionada.

"Estima pues, la Corte, que la existencia del Instituto Coordinador de Servicios y Obras Comunes del Estado Táchira, cuya finalidad implica, según se ha visto, el ejercicio de una función administrativa que constitucionalmente compete al Gobernador, es contraria a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución de la República. Por consiguiente, está viciado de nulidad el artículo 1º de la Ley, que crea dicho Organismo, y, por ende, todo el estatuto legal que lo pretende regir". Véase en *Gaceta Forense*, "Nº 52, 1966, pp. 108 a 113; y en Allan-R. Brewer-Carías. *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, cit., tomo I, pp. 284 y ss. La interpretación de la Corte parece excesiva: en el caso considerado, la nulidad de la Ley procedía, pues no preveía ningún control de tutela por parte del Gobernador respecto del Instituto Autónomo que creaba. El Instituto, materialmente, se hacía depender de la Asamblea Legislativa, lo que configuraba una usurpación de funciones. Pero, realmente, el hecho de que la Constitución atribuya al Gobernador competencia en materia de Administración del Estado, no excluye, *per se*, la posibilidad de que se creen entes descentralizados sometidos a la tutela del Gobernador.

36. Sobre la posibilidad de las Municipalidades de crear entes

III. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización administrativa, conforme a lo expuesto por José A. García Trevijano-Fos, tiene una serie de características,³⁷ y entre ellas, deben destacarse: la unidad, la uniformidad, la autonomía, la responsabilidad, la subordinación y la universalidad.

1. LA UNIDAD DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Es de la esencia de la organización el que tenga cierta unidad, sobre todo cuando los órganos que se van a integrar para el cumplimiento de un fin común, son heterogéneos. La unidad, en este sentido, se opone a disgregación, y en base a esa idea podemos decir que la Administración en Venezuela, es una administración unitaria, aun siendo el Estado, un Estado Federal. En efecto, aún existiendo tres niveles de Administración Pública, ésta responde a una unidad global y no puede decirse que haya disgregación en la organización administrativa.

2. LA UNIFORMIDAD DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La idea de la uniformidad tiende a acompañar a la organización administrativa, en el sentido de que en ella, los órganos no tienen gran variedad. Uniformidad entonces surge por oposición a variedad.

descentralizados, véanse las apreciaciones de Antonio Moles Caubet, "Los límites a la Autonomía Municipal" en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, Caracas, 1963, pp. 10 y ss.

37. Véase José A. García Trevijano-Fos, *Tratado... cit.*, tomo II, Vol. 1, pp. 150 y ss.

En el campo de la organización administrativa, en efecto, se piensa que los órganos administrativos, no deben tener variaciones de gran relieve, sino que debe haber cierta uniformidad en las estructuras organizativas. Puede decirse que en Venezuela, las estructuras administrativas han tenido esta característica. Si, por ejemplo, se observa la organización ministerial, se aprecia que la misma responde a un patrón más o menos uniforme.³⁸ La misma apreciación surge respecto de los Institutos autónomos, de las Gobernaciones de Estado³⁹ y hasta del nivel municipal. Particularmente, respecto de este último, puede afirmarse que una característica de la organización municipal en Venezuela ha sido, quizás, la excesiva uniformidad.⁴⁰

Precisamente, frente a esta uniformidad municipal es que se prevé en el artículo 27 de la Constitución, que la ley podrá establecer *diferentes regímenes* para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, situación geográfica, desarrollo económico y otros factores de importancia. En esta forma, frente a la característica general de la uniformidad municipal que ha existido en Venezuela, la Constitución busca que la Ley Orgánica del Régimen Municipal establezca una diversidad de regímenes para la organiza-

38. Véase, por ejemplo, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por Decreto N° 539 de 10-2-71 en G. O. N° 29438 de 11-2-71 y los Decretos contentivos de los Reglamentos Orgánicos de los diversos Ministerios, Nos. 2075 a 2091 de 22-3-77 en G. O. N° 1999, Extr. de 22-3-77.

39. Las Leyes de Régimen Político de todos los Estados de la República tiene un contenido casi idéntico.

40. Las Leyes Orgánicas del Poder Municipal de todos los Estados también tienen un contenido casi idéntico.

ción de los municipios, atendiendo a esos elementos de población, desarrollo económico y situación geográfica.⁴¹

3. LA AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Otra característica de la organización administrativa es la autonomía. Cada órgano tiende, en general, a actuar dentro de su competencia con cierta autonomía. Por eso puede decirse que las organizaciones, en general, tienen vida propia, sean personificadas o no. Ahora, la amplitud de esta vida propia depende del grado de autonomía de que gocen: hay grados variables de autonomía en un Instituto Autónomo, en un Municipio o en una dependencia regional de la Administración Central. Puede decirse que la autonomía es menor, cuando la relación jerárquica es mayor. Por ello, la desconcentración y la delegación dan origen, dentro de la Administración Central y por decisión del superior, a una mayor autonomía. Por otra parte, por ello, puede haber una gran autonomía en los órganos que tienen autonomía funcional en la Administración Nacional, a pesar de no estar dotados de personalidad jurídica propia. La autonomía surge, aquí, por la ausencia de relación jerárquica.

4. LA RESPONSABILIDAD DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Otra característica de la organización administrativa es la responsabilidad. Cada organización tiene una responsabi-

41. El Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal que discutía el Senado en 1978 tenía, en parte, esta orientación.

lidad derivada del ejercicio de las competencias que se le han asignado. Sin embargo, la responsabilidad, en última instancia, está ligada al hecho de que la organización administrativa en cuestión, tenga o no personalidad jurídica, ya que sólo responde de daños y perjuicios, quien tiene personalidad jurídica. De lo contrario, responderá el ente jurídico del cual forma parte el órgano. Un Ministerio, por ejemplo, no es responsable como tal, es responsable la República, quien se manifiesta, en su actuar, a través de un Ministerio, que es uno de sus órganos. En cambio, un Municipio o un Instituto Autónomo, sí son responsables por sí mismos, dado que tienen personalidad jurídica propia, diferente a la de la República.

5. LA SUBORDINACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Otra característica de la organización administrativa es la subordinación. En efecto, aun cuando la autonomía sea una característica de la organización administrativa, ello no implica independencia por lo que la subordinación es otra característica dentro de la estructura general del Estado. Puede haber órganos con autonomía a diversos niveles, pero ello no implica que no haya cierta subordinación de los niveles inferiores a los superiores. Sería inconcebible que un Municipio, por más autónomo que sea, organizara unas fuerzas armadas para luchar contra el Estado Nacional. Hay por tanto, relación de sujeción, de subordinación entre los entes inferiores y la República.

Puede haber autonomía en un ente descentralizado, por ejemplo, un Instituto Autónomo o una Empresa del

Estado; pero esto no implica que no haya subordinación; la hay porque, en definitiva, el ente siempre está sujeto a elementos de sujeción, como serían las políticas nacionales que se formulen para los diferentes sectores, que se manifiestan a través del control de tutela o accionarial. Por ejemplo, CADAPE, Petróleos de Venezuela, SIDOR, por más autónomos que sean en su actuación, están subordinados a la política que el Estado elabore para cada uno de sus sectores de actuación.

6. LA UNIVERSALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La variedad y extensión del fenómeno administrativo han provocado, en el campo público, una universalidad de la organización administrativa, en el sentido de presencia u omnipresencia. Sin duda alguna, el desarrollo de la Administración Pública ha sido paralelo a las exigencias colectivas. La aparición creciente de organizaciones administrativas ha sido una respuesta a las exigencias colectivas que se le plantean al Estado, y esto ha llevado a convertir a la Administración Pública y a toda la Organización Administrativa, en un complejo que está presente en todos los aspectos de la vida económica y social, cada vez más, a través de todo ese proceso de intervención estatal tan característico de las últimas décadas.

CAPÍTULO IV

**LOS PRINCIPIOS JURIDICOS
DE LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA**

El término Administración Pública, como hemos visto, puede ser definido desde el punto de vista de la actividad (punto de vista material), o desde el punto de vista orgánico, como el conjunto de órganos del Estado dispuestos para cumplir un determinado fin.

En esta forma, la Administración, configurada como un grupo de órganos dispuestos para un fin, implica el término organización, es decir, implica que esos órganos tienen que estar ordenados en una forma determinada para cumplir adecuadamente los fines que tiene el Estado. Así, organizar es ordenar, y en el caso de la Organización Administrativa, es ordenar un conjunto de órganos para el cumplimiento de los fines del Estado. En ese proceso de ordenación se incluyen, básicamente, las reglas o las normas que distribuyen las competencias y las atribuciones, y que regulan el funcionamiento de los órganos del Estado. Por ello, el principio de la competencia es esencial a toda organización. Pero además de este principio, la disposición de los órganos y sus atribuciones dentro de la Organización Administrativa responde a otra serie de principios jurídicos esenciales y generales: la jerarquía, la descentralización y la coordinación, sin los cuales puede decirse que no habría organización.

El presente capítulo está destinado al estudio de estos principios jurídicos de la Organización Administrativa.⁴²

I. LA COMPETENCIA

1. NOCIÓN

La competencia es la aptitud legal de los órganos de la Administración,⁴³ o en otras palabras es el conjunto de facultades, de poderes, y de atribuciones que le han sido legalmente asignadas para actuar en sus relaciones con los otros órganos del Estado y con los particulares.

Ahora bien, utilizando elementos propios del Derecho Privado, la competencia vendría a ser la aptitud que tiene un órgano del Estado para actuar. Sin embargo, la competencia no solamente concede la facultad de actuar, sino que también constituye una obligación y un límite dentro del cual puede actuar el órgano. Por tanto, no sólo es atributiva de facultades sino también limitativa; tiene esa doble característica y por eso, la competencia, como concepto de Derecho Público, se distingue de la capacidad de Derecho Privado.

42. En general, véase, José Antonio García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid 1957; y *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., tomo II, vol. I, pp. 389 y ss.; y James O. Mooney, *Principios de Organización*, Madrid 1958.

43. Véase lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en Sentencia de 28-1-64, en G. O. N° 27367 de 13-2-64, pp. 203-359 y 203-360; y en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, cit. tomo III, vol. I, Caracas 1977, p. 197. Sobre la competencia véase, en general, Juan Colombo Campell, *La competencia*, Santiago de Chile, 1959; y Rafael A. Arnanz, *De la competencia*, Madrid, 1967.

2. COMPETENCIA Y CAPACIDAD

En todo caso, la competencia, aun cuando en la organización administrativa cumple una función similar a la capacidad de las personas jurídicas en el derecho privado, tiene notables diferencias con ésta.

En efecto, la competencia requiere texto expreso, es decir, debe estar expresamente prevista en la Constitución, en la Ley, en los reglamentos y demás fuentes de la legalidad o derivarse de alguno de los principios generales del derecho administrativo. Por tanto, la competencia no se presume.⁴⁴ Al contrario, la capacidad, en derecho privado es la regla, siendo las incapacidades la excepción, por lo que deben estar previstas expresamente en la Ley.

La necesidad de que la competencia esté expresamente prevista en la Ley implica, además, que el ejercicio de la misma deba justificarse siempre. Por ello, el funcionario, al dictar un acto, debe comenzar por indicar la norma atributiva de competencia.

Por otra parte, las Leyes que regulan la competencia, son de aquellas denominadas de orden público, lo que implica que no pueden relajarse ni derogarse por convenios entre particulares,⁴⁵ ni por voluntad del funcionario público a quien corresponde su ejercicio. En cambio, contractual-

44. Tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la competencia "debe emerger del texto expreso de una regla de derecho, ya sea de la Constitución, la ley, el reglamento o la ordenanza". Véase la sentencia citada de 28-1-64, *Idem*. En igual sentido, véase la sentencia de la misma Sala de 11-8-65, en *G. O.* N° 27.845 de 22-9-65, p. 207-324; y en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, *cit.*, tomo III, vol. 1, p. 199.

45. Art. 6 del Código Civil.

mente puede renunciarse al ejercicio de determinados derechos derivados de la capacidad en el campo privado: por ejemplo, a ejercer el comercio en determinada zona para evitar una competencia desleal.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que las leyes que regulan la competencia pueden establecer una mayor o menor libertad en la apreciación de la oportunidad y conveniencia de la actuación administrativa, lo que da origen a la denominada administración discrecional. Pero esta libertad en la forma de ejercer la competencia no elimina su carácter obligatorio, en cuanto a su ejercicio. La competencia, en efecto, no sólo otorga facultades al funcionario, sino que le impone una carga. El Director de la Administración del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, está obligado a liquidar los impuestos a quienes hayan hecho la declaración respectiva. Este funcionario no puede libremente decidir ni liquidar esos impuestos. En el campo del derecho privado, en cambio, los derechos que le confiere la capacidad a los particulares, en general, son de ejercicio facultativo: nadie, por ejemplo, está obligado a comprar, a vender o a atender.

Por otra parte, la obligatoriedad de ejercicio de la competencia implica que ésta no puede libremente delegarse en un funcionario inferior; para ello es necesaria una autorización legal expresa.

Por último, es necesario señalar que la competencia es constitutiva del órgano que debe ejercitarla; forma parte integrante de él, por lo que éste no se concibe sin competencia. La competencia por tanto, es una noción esencial en la organización del Estado, y como consecuencia, de la Administración.

3. CLASES DE COMPETENCIA

La competencia, puede enfocarse desde diversos ángulos,⁴⁶ dando origen a varias clasificaciones de la misma.

A. *La competencia en el ámbito de las funciones del Estado*

a. *La separación orgánica de poderes y la no coincidencia con la separación de funciones*

En el ámbito estatal, si analizamos las competencias genéricas del Estado, nos encontramos con el principio de la separación de poderes. Ya se ha señalado que, en Venezuela, existe una separación orgánica de poderes y que dicha separación orgánica no coincide con una separación absoluta de funciones que estén atribuidas exclusivamente a dichos órganos.

En efecto, como inicio general de la aplicación del principio de la separación de poderes en el régimen constitucional venezolano, puede afirmarse que la "división del Poder" no coincide exactamente con la "separación de funciones". Por ello, no sólo en múltiples oportunidades los órganos del Estado, además de sus "funciones propias" ejercen funciones que por su naturaleza deberían corresponder a otros órganos, sino que también en múltiples oportunidades la Constitución permite y admite la intervención o interferencia de unos órganos en las funciones propias de otros.⁴⁷

46. Cfr. José A. García Trevijano-Fos, *Tratado... cit.*, tomo II, vol. 1, pp. 395 y ss.

47. Véase Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, tomo I, *cit.*, pp. 373 y ss.

En efecto, como se ha dicho, la separación de poderes ha de entenderse en el sistema venezolano, en primer lugar, como una separación orgánica entre los órganos del Poder Público; y en segundo lugar, como una asignación de funciones propias a cada uno de dichos órganos; pero nunca como una separación de funciones atribuidas con carácter exclusivo a los diversos órganos. Al contrario, además de sus funciones propias, los órganos del Estado realizan funciones que por su naturaleza son semejantes a las funciones asignadas a otros órganos. En otras palabras, mediante este principio se reserva a ciertos órganos el ejercer una función en una forma determinada (funciones propias), lo que no excluye la posibilidad de que otros órganos ejerzan esa función en otra forma.

En efecto, el Congreso tiene atribuida la función legislativa y, en forma privativa, la sanción de leyes por las Cámaras actuando como cuerpo colegisladores,⁴⁸ así como la emisión de actos privativos de dichas Cámaras.⁴⁹ Sin embargo, además del cumplimiento de la función legislativa, el Congreso y las Cámaras Legislativas realizan funciones administrativas, por ejemplo, cuando imponen sanciones a quienes infringen los reglamentos internos de las Cámaras, cuando organizan su servicio de policía o cuando ejecutan su presupuesto de gastos.⁵⁰ Asimismo, las Cámaras ejercen funciones administrativas, cuando designan o remueven su personal administrativo excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, es decir, cuando realizan cualquier acto relativo a la administración de su personal. Por otra parte, también interviene el Senado en fun-

48. Art. 162 de la Constitución.

49. Arts. 150, 153 y 158 de la Constitución.

50. Art. 158, ords. 1º, 3º, y 5º de la Constitución.

ciones jurisdiccionales cuando autoriza "por voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello".⁵¹ En estos casos, por supuesto, no podría verse violación alguna al principio de la separación de poderes, pues se trata de funciones de naturaleza distinta a las legislativas que el ordenamiento jurídico permite realizar, pues en ningún dispositivo se indica que la función administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del Ejecutivo Nacional.

Por otra parte los órganos del poder judicial también pueden ejercer funciones administrativas. En efecto, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República tienen atribuida la función jurisdiccional y, en forma privativa, la adopción de decisiones acerca de pretensiones procesales de una parte frente a otra, de nulidad de actos del poder público o de condena de carácter penal, con fuerza de cosa juzgada, jurisdiccionalmente, en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público.⁵² Sin embargo, además del cumplimiento de la función judicial o jurisdiccional los órganos judiciales realizan funciones administrativas, por ejemplo, al designar o remover los funcionarios administrativos de los tribunales, al dictar los reglamentos de organización o policía en determinados niveles, o al imponer sanciones administrativas o disciplinarias. En ninguno de estos casos podría verse usurpación alguna o violación del principio de la separación de poderes, pues no hay norma alguna de orden constitucional que reserve con exclusividad el ejercicio de la función administrativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

51. Art. 150 de la Constitución.

52. Art. 205 de la Constitución.

Por último, y así como los órganos legislativos y judiciales ejercen funciones administrativas, así también los órganos del poder ejecutivo realizan funciones legislativas y jurisdiccionales. En efecto, el Presidente de la República, además de las funciones ejecutivas propias (funciones de gobierno y funciones administrativas), realiza funciones legislativas no sólo al dictar decretos con valor de ley conforme a la Ley de Medidas Económicas de Urgencia respectiva,⁵³ sino cuando crea normas de carácter general en el ordenamiento jurídico al ejercer la potestad reglamentaria.⁵⁴ Asimismo, los órganos ejecutivos también realizan, en ciertos casos, funciones jurisdiccionales aun cuando no de carácter judicial, siendo en todo caso funciones excepcionales. Dentro de estas funciones jurisdiccionales se incluiría, tal como lo ha dicho la Corte Suprema en varias de sus decisiones, por ejemplo, las que adopta el Inspector del Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento especial.

b. *Delimitación negativa*

Pero si bien no hay funciones estatales atribuidas exclusivamente y en forma excluyente a los órganos estatales, sí puede decirse que, en ciertos casos, la Constitución reserva a los órganos el ejercicio de ciertas funciones en una *forma* determinada. El ejercicio de la función legislativa mediante *leyes* corresponde exclusivamente a las Cámaras Legislativas; el ejercicio de la función de gobierno mediante *actos de gobierno* corresponde exclusivamente al Presi-

53. Art. 190, ord. 8º de la Constitución.

54. Art. 190, ord. 10 de la Constitución.

dente de la República; y el ejercicio de la función jurisdiccional mediante *sentencias* corresponde exclusivamente a los Tribunales.

Por otra parte, hay ciertas materias de competencia reservada a ciertos órganos: la reserva legal, por ejemplo, consiste en ciertas materias cuya regulación se atribuye exclusivamente a las Cámaras Legislativas mediante Leyes. Esto sucede, entre otras materias, con el establecimiento de delitos y penas;⁵⁵ la creación de impuestos;⁵⁶ y la limitación a los derechos y garantías individuales.⁵⁷

B. *La competencia en el ámbito ejecutivo:
Gobierno y Administración*

Otra forma de enfocar las clases de competencia es refiriéndola, en particular, al ámbito del Poder Ejecutivo. Analizando la Constitución, se evidencia que en varios de sus artículos, se establece una diferenciación entre actividad de gobierno y actividad administrativa, por lo que el Poder Ejecutivo realiza dos actividades, y ejerce dos competencias: gobierno y administración. El artículo 21 cuando se refiere a los Estados, establece que el *gobierno y la administración* de cada Estado corresponde a un Gobernador. El artículo 27 dispone que la Ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, *gobierno y administración* de los Municipios. Cuando se analizan las atribuciones del Presidente, en el artículo 190, se observa claramente la diferencia entre actividades de gobierno y de administración: por ejemplo, dirigir las relaciones interna-

55. Art. 60, ord. 2º de la Constitución.

56. Art. 224 de la Constitución.

57. Véase, en general, Allan-R. Brewer-Carías, *Las garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas 1976.

cionales es una competencia propia de la actividad de gobierno; en cambio, administrar la Hacienda Pública es una competencia administrativa. Por otra parte, cuando se establecen los deberes del Presidente, el Artículo 191 de la Constitución prevé que éste está obligado a presentar un mensaje anual al Congreso, de su gestión *política y administrativa*.

Por otra parte, a nivel nacional puede identificarse la actividad de gobierno como localizada a nivel de los órganos superiores del Poder Ejecutivo: se puede decir que es un órgano con competencia política, el Presidente de la República actuando sólo o en Consejo de Ministros; y la actividad administrativa está situada en esos mismos órganos y en los otros órganos ejecutivos (Ministerios, por ejemplo) quienes, por supuesto, ejercen competencias administrativas.

C. *La competencia en la Administración Pública*

Otra forma de enfocar las clases de competencia es en la propia Administración Pública y en el conjunto de órganos que la conforman. Interesa, aquí, analizar la forma como está asignada la competencia, la cual puede venir dada por diversos factores. Por otra parte, analizaremos también los tipos de competencia en la Administración Pública.

a. *Factores que influyen en la competencia*

a'. *La materia*

La asignación de competencias por razón de la materia constituye la forma normal de su determinación. La materia es el contenido propiamente dicho de la competencia,

determinado por el conjunto de actividades, funciones o tareas que la *Ley* asigna a un órgano del Estado. La materia, pues, define la competencia: el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, por ejemplo, es competente, por la materia, en el campo de la protección de la salud.

b'. El territorio

La materia sobre la cual se va a ejercer la competencia está circunscrita a un ámbito territorial determinado. En los órganos nacionales, la competencia se ejerce en todo el territorio nacional. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, su competencia abarca todo el territorio nacional; y las divisiones de dicho Ministerio a nivel regional o territorial tienen un ámbito territorial específico. Los Municipios, en cambio, tienen un ámbito reducido para el ejercicio de sus competencias locales.

c'. El grado

El grado está determinado por la jerarquía administrativa que ocupan los diversos órganos del Estado. La organización de la Administración Pública y Ministerial en Venezuela, es vertical y piramidal. En cada nivel jerárquico hay una serie de competencias atribuidas, lo que implica que no puede un inferior asumir competencia que le sean asignadas al superior, ni viceversa. El grado que se ocupa en la jerarquía, condiciona el ámbito de competencia que se puede ejercer en una materia determinada.

d'. El tiempo

El tiempo también es un factor influyente, pues las competencias pueden ser de ejercicio temporal. Siempre hay

competencia por la materia, lo variable es el tiempo, el territorio y grado en la jerarquía.

b. *Tipos de competencia en la Administración Pública*

a'. *Necesaria y Eventual*

La competencia necesaria es la asignada normal y obligatoriamente a un órgano del Estado, conforme a las competencias definidas por la ley. Pero un funcionario puede ejercer una suplencia de otro, y en este caso, ejerce una competencia en forma eventual. La policía municipal tiene competencia necesaria en el campo del mantenimiento del orden público, pero la Guardia Nacional, eventualmente, puede ser llamada a cooperar y ejercer esta competencia como coadyuvante de la autoridad civil.⁵⁸

b'. *Interna y Externa*

Otra clasificación de la competencia se refiere a la interna y a la externa. Si el ejercicio de la competencia tiene relevancia para los particulares, sería una competencia externa, que es normal en el ámbito administrativo. Esta se contrapone a la competencia interna, cuyo ejercicio no afecta a los particulares, sino que se concentra, sólo, al interior de la Administración. Hay órganos con sólo competencias internas, que no tienen relación con los administrados, como por ejemplo, los órganos consultivos internos y entre ellos, en general, las consultorías jurídicas.

58. Véase, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto N° 349 de la Junta de Gobierno sobre Funciones de las Fuerzas Armadas Nacionales, en *G. O.* N° 22041 de 22-6-46.

c'. Propia y Conjunta

La competencia es propia cuando sólo está asignada a un órgano administrativo. Otro tipo de competencia es la conjunta, y se produce cuando para ejercerla, es necesario que dos o más órganos o funcionarios actúen conjuntamente. Esto es frecuente en ciertas decisiones intersectoriales, es decir, que afectan a diversos sectores de actividad pública. Normalmente, por ejemplo, ciertas medidas de política de precios en agricultura deben ser adoptadas, conjuntamente, por el Ministerio de Agricultura y Cría y por el Ministerio de Fomento.

d'. General y Especial

Otra distinción de la competencia es la que establece la diferencia entre competencia general y especial. La competencia general existe cuando se atribuye a un órgano competencia en diversas materias, y es propia de los entes territoriales. Por ejemplo, el Concejo Municipal tiene competencia general. En otro sentido, la competencia especial se identifica dentro de cada uno de estos órganos. Dentro de las Gobernaciones de Estado, por ejemplo, hay direcciones con competencia especial, pero a la cabeza de esos órganos está el Gobernador de Estado, quien tiene competencia general. Esta competencia general se encuentra ubicada en la jerarquía de los órganos descentralizados territorialmente (Gobernación, Concejos Municipales).

En la descentralización funcional, los institutos autónomos, por esencia, tienen competencia especial, por lo que la descentralización funcional normalmente va ligada a la especialización.

e'. *Exclusiva y Concurrente*

Otra forma de clasificar la competencia es en exclusiva o concurrente, cuando es atribuida a un órgano en la escala administrativa o a varios. Por ejemplo, el Director de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social tiene asignada la competencia en forma exclusiva. Sin embargo, la exclusividad no implica que el ejercicio de la competencia no pueda ser revisado por el superior. Lo exclusivo no quiere decir excluyente. Pero puede darse el caso de que la competencia sea exclusiva y excluyente; por ejemplo, el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento tiene competencia para regular los alquileres y sus actos no pueden ser revisados por el Ministro de Fomento: la única forma de revisar esos actos es por vía judicial (Tribunal de Inquilinato). La competencia de este funcionario es exclusiva y excluyente, toda vez que sus actos no pueden ser revisados por el superior jerárquico.

Se contraponen la forma exclusiva de atribución de la competencia con la forma concurrente, en base a la cual se distribuye la competencia entre varios órganos; sucede, por ejemplo, en la descentralización territorial, donde hay competencias que corresponden al Poder Nacional, Estatal, Municipal. Por ejemplo, el artículo 136, ordinal 5º de la Constitución establece que corresponde al Poder Nacional, los servicios de identificación y de *policía nacional*; el artículo 134, dispone que los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de *policía* de acuerdo con la ley; el artículo 17 señala que es de la competencia de los Estados, la organización de la *policía urbana y rural* y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; y el artículo 30, establece como competencia municipal lo relativo a la *policía municipal*.

Por tanto, un típico supuesto de competencia concurrente es el de la policía, distribuida en los tres niveles territoriales: nacional, estatal y municipal.

4. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COMPETENCIA

Las competencias en el ordenamiento venezolano tienen características importantes:

A. *La obligatoriedad e improrrogabilidad*

La competencia no puede renunciarse; no admite relajamientos por parte del funcionario público ni restricciones voluntarias. El funcionario no puede renunciar a ejercerla. Es de ejercicio obligatorio, aunque la ley en ciertos casos, dé cierto margen de apreciación de las circunstancias de hecho, en el supuesto de la administración discrecional.

En efecto, cuando se dice que la competencia es de ejercicio obligatorio, es necesario distinguir entre administración reglada y poder discrecional. Por ejemplo, en materia tributaria cuando se dice que el ejercicio de la competencia es obligatorio, se quiere señalar que, producido un hecho generador de impuesto, la administración fiscal está obligada a liquidar el impuesto, y si no es pagado, la administración tiene la obligación de cobrarlo, no pudiendo el funcionario perdonar el pago, salvo en casos expresamente previstos en la ley. Esta es una actividad reglada.

Por tanto, cuando se dice que la competencia es irrenunciable, hay que distinguir el tipo de competencia: si es de carácter reglado la obligatoriedad y la irrenunciabilidad es absoluta, pero si es discrecional, la ley le da mayor libertad de apreciación al funcionario para ejercerla, y depende de su interpretación, el ejercicio de la misma.

La obligatoriedad de la competencia, por otra parte, implica la improrrogabilidad, por lo que no puede libremente delegarse su ejercicio, salvo autorización expresa de la norma atributiva de la misma.

B. *La asignación formal en actos jurídicos*

La asignación de competencias normalmente se produce mediante actos de efectos generales, es decir, que tengan carácter normativo: así, la Constitución es la primera fuente de competencia en todos los niveles del Estado. Por otra parte, la Ley Orgánica y las leyes ordinarias son otras de las fuentes de competencias. Pero éstas no podrían incluir todas las competencias de todos los órganos del Estado. Por eso se complementan por disposiciones reglamentarias y administrativas.

En efecto, la ley no puede agotar la atribución de competencia a todos los órganos administrativos, por lo que normalmente remite a actos administrativos para completar la asignación. Por ejemplo, en los artículos 24 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Central se atribuye competencia a los diversos ministerios, pero ella no puede agotar toda la distribución a nivel orgánico. Por ello, remite a los reglamentos orgánicos para una mayor especificación sobre las direcciones, departamentos y divisiones, y sus competencias específicas. De allí que, además de la ley, sea necesario un acto distinto, un Decreto o una resolución por parte del Ministro, para determinar la competencia en los niveles inferiores.

También puede haber asignación de competencia en actos de efectos particulares. Por ejemplo, en el caso de un Ministro, cuando delega el ejercicio de una atribución en

un funcionario inferior. El acto de delegación es la fuente inmediata de la competencia del inferior.

En conclusión, debe señalarse que las normas legales superiores (la Constitución y las leyes) no pueden definir y atribuir todos los niveles de competencia, y normalmente se establece un sistema jerarquizado de fuentes para la asignación de competencias: Constitución, leyes, reglamentos orgánicos, resoluciones ministeriales, y actos administrativos de efectos particulares.

Otro punto de interés en la regulación de la competencia en el ordenamiento venezolano es la presunción de su asignación al superior jerárquico. Por ejemplo, el acto de expulsión de un extranjero, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores. Por ello, en ese Ministerio, salvo disposición específica, se presume que la competencia corresponde al Ministro. La ley o el Reglamento pueden regular el ejercicio de esa competencia por la Dirección General Sectorial de Identificación y Control de Extranjeros, en cuyo caso la presunción estaría en ese nivel.⁵⁹

En la organización ministerial puede decirse que, en general, hay una presunción de competencia a favor del órgano que tenga asignada la materia. También puede tratarse de una presunción que tenga en cuenta, además de la materia, el territorio: si el problema de identificación y extranjería se presenta en Maracaibo, el órgano competente sería el que además de competente por razón de la materia (que forme parte de la Dirección de Identificación y Ex-

59. Véase el artículo 7 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Interiores dictado por Decreto N° 2075 de 22-3-77, en *G. O.* N° 1999, Extr. de 22-3-77.

tranjería) esté situado en Maracaibo (territorio) o en la Región Zuliana.

C. La regulación de la resolución de los conflictos de competencia

Otra característica de la competencia es la previsión o regulación de los conflictos de competencia que puedan presentarse entre varios de los órganos que se consideren competentes en una misma materia. Dentro de la organización ministerial venezolana, por ejemplo, si el conflicto se plantea en el seno de un Ministerio, corresponde al Ministro la resolución del conflicto de acuerdo al artículo 20, ordinal 21 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Pero si el conflicto es externo, esto es, entre Ministerios, o entre un Ministerio y un instituto autónomo, o entre autoridades nacionales, estatales y municipales, la resolución del problema varía.

Los conflictos de competencia entre los órganos de los tres niveles del Poder Público deben ser resueltos por la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 215, ordinal 8º de la Constitución. Esta atribución de competencia también se encuentra en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el ordinal 13 del artículo 42.

Ahora, si el problema es entre diversos Ministerios o entre otros órganos de la Administración Pública, no hay en la Ley Orgánica de la Administración Central ninguna norma que atribuya, por ejemplo, directamente al Presidente, la resolución del problema planteado. Sin embargo, se entiende que esta sería una competencia normal y está implícita por cuanto que es una competencia político-administrativa, que tiene como Jefe del Ejecutivo Nacional,

que no necesita estar expresa, y que podría ejercerse, inclusive, mediante instrucciones presidenciales.⁶⁰

Sin embargo, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se atribuye competencia a la Corte en el artículo 42, ordinal 22 para dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas, de una misma o diferentes jurisdicciones, con motivo de sus funciones, por lo que de no ser resuelto el conflicto por el Presidente de la República habría que acudir a la Corte.

5. LA DESVIACIÓN DE LA COMPETENCIA

Una de las características de la competencia, tal como se señaló, es su irrenunciabilidad e improrrogabilidad. Esto significa que el órgano al cual se le atribuye la competencia, está obligado a ejercerla y éste no puede libremente desprenderse de la competencia o delegarla en un inferior. Tampoco puede un funcionario superior, libremente, asumir la competencia de un inferior (avocación). Ambas figuras requieren texto legal expreso que las prevea y autorice.

A. *La delegación de atribuciones*

a. *Noción*

Por primera vez en Venezuela se ha previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, la desviación

60. Art. 181 de la Constitución. La primera Instrucción presidencial dictada en las últimas décadas fue la Instrucción RA-1 de 13-5-70, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la Administración Pública Nacional, en G. O. N° 1399, Extr. de 13-5-70. Con posterioridad ha sido utilizada frecuentemente. Sobre estas instrucciones véase lo indicado en pág. 93.

de competencia a través de la *delegación de atribuciones*, esto es, mediante la transferencia del ejercicio de determinadas competencias que un superior jerárquico puede hacer en un funcionario inferior.⁶¹ En efecto, el artículo 20, ordinal 25 de la Ley Orgánica de la Administración Central establece como atribución común a todos los Ministros, "delegar atribuciones en el Director General del Ministerio o en los Directores Generales".

En todo caso, hay que tener presente que la norma trae otra expresión, relativa a la *delegación de firma* en los directores o directores sectoriales y de éstos en cualquier otro funcionario. Es necesario, por tanto, distinguir la delegación de firma de la delegación de atribuciones.

b. *Diferencias entre la delegación de atribuciones y la delegación de firmas*

La delegación de firma, en realidad, no es una verdadera desviación de competencia, ya que con ella, el funcionario superior sigue siendo responsable de la decisión y de la competencia.

En cambio, en la delegación de atribuciones, la competencia y la responsabilidad que acompaña su ejercicio, se transfiere al órgano inferior delegado. Este funcionario, cuando decide, lo hace a nombre propio; lo que no sucede en la delegación de firma: en este caso, la decisión no se tiene como decisión del inferior, sino como del funcionario superior.

El Decreto Presidencial N° 140 del 17 de septiembre de 1969, sobre Delegación de Firma de los Ministros del

61. Sobre la delegación administrativa en general, véase Juan Luis de la Vallina y Velarde, *Transferencia de Funciones Administrativas*, Madrid 1964.

Ejecutivo Nacional, como norma reglamentaria, continúa vigente y establece el sentido de la delegación de firma.⁶² La nueva institución de la delegación de atribuciones, no está aún reglamentada. Fue establecida por la Ley Orgánica de la Administración Central e implica la transferencia de competencia a funcionarios inferiores, y la adopción de decisiones por estos, con la posibilidad de que dichos actos sean revisados por el superior delegante.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República previó una figura que podría prestarse a confusión en cuanto a si se trata de delegación de firma o de una delegación de atribuciones.

En efecto, en su Artículo 16, dicha ley establece lo siguiente:

"Artículo 16.-El Contralor podrá delegar en funcionarios de la Contraloría el ejercicio de determinadas atribuciones. Los actos cumplidos por los delegatarios producirán efectos como si hubiesen sido adoptados por el Contralor y, en consecuencia, contra ellos no se admitirá recurso jerárquico. Los delegatarios no podrán subdelegar. La delegación aquí prevista, al igual que su revocatoria, surtirán efectos desde la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial".

Aparentemente, según este artículo, se trata de una delegación de atribuciones, pero al final del mismo se observa que la figura establecida es la delegación de firma, al tenerse las decisiones del delegado como si fueran del Contralor, y no admitirse recurso jerárquico contra las decisiones del delegado.⁶³

62. Véase en G. O. N° 29025 de 18-9-69.

63. Este es el sentido del citado Reglamento de delegación de firma de 1969, al establecer en su artículo 4° lo siguiente: "Los actos y documentos que se firmen por delegación del Ministro se considerarán emanados de éste a los efectos de

En todo caso, tanto la delegación de firma como la de atribuciones, no pueden subdelegarse. Por otra parte, la delegación generalmente es de carácter temporal, vinculada o no a la persona titular del órgano, para la emisión de actos concretos y particulares.

c. *Diferencias entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa*

Debe establecerse también la diferencia entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa. La desconcentración es otra forma de distribución de competencias, pero a diferencia de la delegación, la desconcentración es una distribución de competencias en forma permanente y abstracta, atribuida siempre al órgano y no al titular del cargo.⁶⁴

agotar la vía administrativa". Por otra parte, este es el sentido de la sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Político-Administrativa de 14-4-37, en la cual se señaló lo siguiente: "la delegación en el campo del Derecho Público Interno supone forzosamente en quien la hace, el derecho de ejercer la función constitucional o legal delegada; ella no puede asumir, ni asume, el carácter de un permiso o consentimiento dado por el delegado al delegatario, sino el que en la realidad jurídica le corresponde, o sea, el de una transmisión constitutiva del ejercicio de los derechos o facultades que, originaria o derivadamente residen en una persona o autoridad, hecha por ésta a otra que no está investida de ellos. El delegatario no actúa, pues, un derecho propio, ni por su propia autoridad, sino que, en la medida en que le es transferida la función, ejerce un mandato público por y para su mandante, y en consecuencia, los actos cumplidos por aquél, se reputan como realizados por el comitente mismo". (Véase en *Memoria* 1938, p. 196. Véase también en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, tomo III, vol I, p. 149.

64. Véase, en general, Juan Luis de la Vallina Velarde, "La desconcentración administrativa", en *Revista de Administración Pública* N° 35, Madrid, 1961, pp. 75 a 138.

Hay un típico ejemplo de desconcentración administrativa en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República donde se establece:

"Artículo 12. Corresponde al Contralor:

"Ordinal 1º *Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las direcciones y demás dependencias de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta Ley*".

"Artículo 14. La Contraloría tendrá los servicios técnicos y administrativos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; en el *reglamento interno que dictará el Contralor se determinarán las direcciones, divisiones, departamentos, oficinas y servicios, de conformidad con esta Ley. Dicho reglamento y sus modificaciones deberán ser publicados en la Gaceta Oficial*".

Conforme a estas normas, el Contralor tiene potestad organizativa y por tanto, de asignar y distribuir la competencia.⁵⁵ En esta forma no hay duda de que es una función del Contralor, distribuir la competencia en la Contraloría, con carácter permanente y abstracta a los diversos órganos de esa Institución. En estos casos, la desconcentración administrativa tiene el mismo efecto que la delegación de atribuciones, en el sentido de que la decisión que se adopta por el inferior, se hace bajo la responsabilidad del funcionario de dicho órgano inferior. El acto dictado por éste, por tanto, sí es recurrible por vía jerárquica ante el supe-

5. En tal sentido el Contralor ha dictado el Reglamento Interno y las Resoluciones Organizativas de las diferentes Direcciones del Organismo. Véase en G. O. N° 1735, Extr. de 30-4-75. El artículo 54 del Reglamento Interno de la Contraloría, en tal sentido establece, que "El Contralor podrá delegar en funcionarios de la Contraloría el ejercicio de determinadas atribuciones, sin perjuicio de la distribución de funciones y asignación de competencias establecidas en este Reglamento y en las Resoluciones Organizativas".

rior, ya que es una decisión propia y no tomada a nombre de otro.⁶⁶ En este aspecto coinciden la desconcentración administrativa y la delegación de atribuciones.

d. *Las formas de distribución de la competencia*

Por tanto, hay que concluir en que hay varias formas de distribución de las competencias dentro de los diversos niveles jerárquicos:

a'. *La delegación*

Una forma de distribución de competencia es la delegación de atribuciones que puede realizar el superior. En este caso, por ejemplo, el Ministro está autorizado, por ley, a delegar atribuciones en sus directores generales. Normalmente, esta delegación está vinculada a la persona titular del órgano delegado y no al órgano mismo, ya que es un acto de confianza; pero puede ser realizada directamente al órgano, independientemente de quien sea el titular.

b'. *La desconcentración funcional*

Otra forma de distribución de la competencia, pero esta vez permanente, general y abstracta es la desconcentración administrativa, la cual puede ser de dos tipos: funcional y territorial.

En primer lugar, la desconcentración funcional, tipificada por el supuesto señalado de la Contraloría. La Ley ha permitido al Contralor distribuir la competencia en los órganos internos de la Contraloría, y esa distribución de

66. Véase en tal sentido lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dictado por Decreto N° 2.520 de 30-12-77, en G. O. N° 2119 de 30-12-77.

competencias, permanente y abstracta, es funcional, porque se hace por funciones y atribuciones.

c'. *La desconcentración regional
(territorial)*

En segundo lugar, la desconcentración regional, que se produce cuando determinado Ministerio tiene, a nivel de cada una de las regiones del país, una Dirección Regional. Puede haber desconcentración de competencias en esas direcciones en forma permanente y abstracta. No podrá haber distribución de competencia por vía de delegación de atribuciones a esos niveles, por no permitirlo la ley.

Puede decirse que la desconcentración regional es una política gubernamental desde que se dictó el primer Reglamento de Regionalización Administrativa, en 1969.⁶⁷ A partir de esa fecha se viene planteando la necesidad de desconcentrar regionalmente a la Administración Pública. El último Reglamento de Regionalización Administrativa dictado por Decreto 1.331 del 16 de noviembre de 1975,⁶⁸ habla de la desconcentración regional de la Administración Pública Nacional utilizando el término preciso desde el punto de vista administrativo: desconcentración a nivel regional de la competencia de la Administración Central.⁶⁹

67. Véase lo señalado en Allan-R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela, cit.*, pp. 431 y ss.

68. Véase en G. O. N° 30890 de 9-1-76.

69. En tal sentido, por ejemplo, el artículo 27 del citado Reglamento señala que "los diversos organismos de la Administración Pública Nacional, descentralizada y las empresas del Estado que lleven a cabo actividades en las regiones, deberán establecer a nivel de cada Región una Delegación o Dirección Regional para la programación y coordinación de la ejecución de dichas actividades, en tanto no sea contrario a la naturaleza de las mismas".

Para esa desconcentración regional se prevén varias exigencias en el Reglamento, y entre ellas, ante todo, la necesidad de uniformizar las zonas de acción de los diversos Ministerios, es decir, que cada Ministerio debe identificar nueve áreas de acción regional y al identificarlas debe designar nueve directores regionales.

Otra exigencia es la establecida en el artículo 29 de dicho Decreto, en base a la cual la desconcentración regional debe hacerse con criterio sectorial. Esta orientación parece ser política de interés en el Gobierno, según puede observarse del contenido del Instructivo N° 27 del 4 de enero de 1977, que el Presidente de la República dirigió a los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, incitando a la desconcentración de actividades a nivel regional y a la coordinación y organización de las unidades regionales en forma adecuada.⁷⁰

B. *La Avocación*

Aparte de la delegación, otra forma de desviación de la competencia, es la avocación, esto es, la posibilidad que puede tener el superior jerárquico de asumir la competencia que corresponde al inferior. En principio, no hay posibilidad de la avocación, a menos que esté expresamente prevista en la ley. Ahora bien, sobre el particular debemos plantearnos algunas dudas:

Tal como se dijo, no hay avocación sin ley expresa, pero, si la ley lo que ha establecido es una competencia genérica de un Ministerio, hay una presunción de competencia a favor del Ministro, por lo que éste, como superior jerárquico, podría asumir la competencia del inferior, siem-

70. Véase en *G. O.* N° 31177 de 17-2-77.

pre que ésta no le sea atribuida por ley, directamente, al inferior. Inclusive, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, este es el sentido que ahí se le da a la desconcentración administrativa.

En el Reglamento Interno de la Contraloría,⁷¹ se le atribuye competencia a los Directores para resolver todos los asuntos que competen a su Dirección, pero sin menoscabo de las atribuciones asignadas a otros funcionarios de su dependencia.

Sin embargo, si la competencia está asignada por ley directamente al inferior, el superior no podría asumirla. Por ejemplo, el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento tiene competencia por la Ley de Regulación de Alquileres para establecer los tipos máximos de los alquileres de vivienda. En estos casos, aun cuando el Ministro sea su superior jerárquico, no podría asumir dicha competencia.⁷²

6. LOS LÍMITES DE LA COMPETENCIA

El ejercicio de la competencia tiene diversos límites dados por los principios de la especialidad, la legalidad y la finalidad.⁷³

A. *El Principio de la Especialidad*

Según este principio, cada órgano tiene que actuar dentro de la competencia que le ha sido específicamente asignada, y no puede realizar funciones distintas a las que le han sido señaladas.

71. Art. 30, ord. 6°.

72. Véase artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres de 1-8-60, G. O. 26319 de 1-8-60.

73. Véase José A. García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, cit., pp. 203 y ss.

B. *El Principio de la Legalidad*

Sólo pueden ejercerse competencias que estén consagradas expresamente en la ley. Toda actividad realizada por un órgano que no esté previsto en la ley es ilegal, por incompetencia. Esta incompetencia puede ser manifiesta, como por ejemplo, si el Ministro de Sanidad y Asistencia Social dicta un acto sobre arrendamiento de inmuebles urbanos que es competencia del Ministerio de Fomento, en cuyo caso el acto dictado es nulo, de nulidad absoluta; o puede tratarse de una incompetencia relativa, en cuyo caso habría nulidad relativa.

C. *El Principio de la Finalidad*

Sólo puede ejercerse la competencia para los fines específicamente establecidos por la ley y que motivan su asignación. Toda competencia ejercida para finalidades distintas da origen al vicio de desviación de poder.⁷⁴

II. LA JERARQUIA

1. NOCIÓN

La jerarquía es otro de los principios jurídicos de la organización administrativa. Se vincula con el principio de la competencia porque implica la distribución de ésta por razón del grado, pudiéndose imponer la voluntad del superior sobre el inferior.

2. CARACTERÍSTICAS

Presupuesto fundamental para que exista la jerarquía es que entre los diversos órganos entre los cuales se esta-

74. Art. 206 de la Constitución.

blece la relación debe haber la misma competencia por razón de la materia.⁷⁵

Por tanto, para que entre un Ministro, un Director General, los Directores de un Ministerio y sus departamentos se establezca una relación jerárquica, es necesario que exista, en cuanto a la competencia, la misma materia. Ahora bien, el efecto fundamental de este principio, como veremos más adelante, es que la voluntad del superior jerárquico puede imponerse sobre la voluntad del órgano inferior.

En todo caso, hay que tener presente que si no existe la misma competencia por razón de la materia, no puede hablarse de jerarquía; puede existir una relación de coordinación, pero en ningún caso una relación jerárquica. Por ejemplo, entre el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y el Director de Salud Pública, existe una relación jerárquica, pero no así entre el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y el Director de Correos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En este caso, no hay jerarquía ni puede haberla, porque, entre otros factores, los funcionarios no tienen asignada la misma competencia por la materia.

Por tanto, la jerarquía tiene que ver con la competencia y la distribución de ésta, por el grado, dentro de la misma organización.

A continuación se estudiará este principio de la jerarquía en la organización administrativa, pero con especial referencia a la jerarquía en la organización ministerial, que forma el núcleo básico de la Administración Central.

En efecto, en Venezuela, la organización básica de los Ministerios está establecida en la Ley Orgánica de la Ad-

75. Véase José A. García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos...* cit., p. 208.

ministración Central. En esta Ley se establece, en el artículo 5, que cada Ministerio está integrado por el Despacho del Ministro, por la Dirección General del Ministerio, por las Direcciones Generales Sectoriales, y por las demás dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Estas unidades inferiores, o como las denomina la misma Ley Orgánica de la Administración Central, unidades operativas o de ejecución, están distribuidas en orden descendente en Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios. Todas estas unidades se integran jerárquicamente, pero, en todo caso, no en una forma pura y simplemente vertical, sino en una forma piramidal, la cual es típica de la organización ministerial venezolana.

En esta forma, se establece la relación jerárquica entre el Ministro y el Director General; y entre éste y los diversos directores generales sectoriales; entre estos y las varias direcciones; entre las direcciones y las divisiones; entre las divisiones y los departamentos; entre los departamentos y las secciones; y entre éstas y los servicios. Por ello, la relación jerárquica de los Ministerios en Venezuela se establecen en base a una estructura piramidal, y nunca puramente vertical.

3. EFECTOS

A. *El predominio del superior jerárquico*

Entre los efectos de la jerarquía, como principio jurídico de la organización administrativa, está el de que *la voluntad del superior jerárquico, prevalece sobre la del inferior*. De allí que un superior jerárquico puede modificar, revisar, anular, dirigir y controlar los actos del inferior; d

lo contrario no habría jerarquía. La jerarquía implica, siempre, por tanto, la posibilidad del superior de coordinar, dirigir y planificar los actos de los órganos inferiores.

La Ley Orgánica de la Administración Central en el ordinal 11 del artículo 20, establece expresamente sobre el particular, que son atribuciones comunes de los Ministros: "orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio". Esto implica que, a cada Ministro, le corresponde la orientación de todos los niveles jerárquicos de su Ministerio, como superior jerárquico.

Además, y dentro de la misma idea, el ordinal 18 del artículo 20, establece que a los Ministros les corresponde resolver, en última instancia administrativa, los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio. Esto significa que el Ministro tiene, en última instancia, la posibilidad de revisar los actos de todos los niveles jerárquicos, a menos que, por vía de excepción, la Ley establezca que en un determinado nivel jerárquico, se agota la vía administrativa, y que, por tanto, la decisión dictada en ese nivel, no es revisable ante el Ministro. Entre los casos que se pueden citar, a título de ejemplo, está el previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Prevé esta Ley que las decisiones del Administrador General del Impuesto sobre la Renta agotan la vía administrativa,⁷⁶ aun cuando existe un superior jerárquico inmediato, como es el Director General de Rentas del Ministerio de Hacienda. La consecuencia jurídica de esta excepción es que si alguna persona pretende intentar algún recurso contra la decisión, tiene que interponerlo ante ese

76. Arts. 116 y ss. de la Ley de Impuesto sobre la Renta, dictada por Decreto-Ley N° 712, de 21-1-75, en G. O. N° 1720, Extr. de 25-1-75.

mismo Administrador, y de no obtener una decisión favorable, tendrá que acudir a la vía judicial, esto es, la vía del contencioso fiscal.

Otro ejemplo que puede ilustrar la excepción en cuestión, es el caso de las decisiones dictadas por el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento, las cuales agotan, igualmente, la vía administrativa, y sólo son recurribles por la vía judicial, esto es, ante el Tribunal de Inquilinato, que es el competente en la materia, y no ante el Ministro, que es el órgano inmediato superior.⁷⁷

En estos casos, no sólo no hay un recurso ante el Ministro, sino que el Ministro tampoco puede, de oficio, impartir ningún tipo de orden que modifique, en cualquier sentido, la decisión tomada. En todo caso, lo que sí le está permitido al superior, es impartir determinadas directrices dentro de la política general del Ministerio conforme a la cual deban orientarse las decisiones de los órganos del Ministerio, pero nunca avocarse al conocimiento de un caso concreto, para modificar una decisión tomada por el órgano competente, por cuanto que no tiene competencia para ello.

B. *La conducción y dirección de la actividad de los inferiores*

Otro efecto de la jerarquía, es la posibilidad que tiene el superior de dirigir e impulsar la acción de los inferiores.

Esta es la primera de las atribuciones que establece el artículo 20, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Administración Central a los Ministros, al prever que son atribu-

77. Arts. 15 y ss. de la Ley de Regulación de Alquileres.

ciones y deberes comunes de estos: "orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio". En esta forma, se consagra que el Ministro es el órgano superior máximo de la organización ministerial, y como función primordial tiene la de dirigir y orientar las acciones de los órganos inferiores.

Por otra parte, el jerarca tiene la posibilidad de dictar instrucciones (normas de carácter interno), es decir, tiene una potestad normativa interna que le permite establecer cuál órgano va a realizar una determinada actividad dentro de la organización, y cómo deben los funcionarios cumplir sus funciones.

Esta facultad se ejerce a través de diversos mecanismos. En primer lugar, la instrucción o el instructivo como se lo denomina cuando se dicta a nivel del Presidente de la República, que es el máximo jerarca de toda la Administración. Estas son normas de carácter interno, destinadas a los funcionarios, que, en principio, no tienen efecto hacia los particulares. Por ello, no afectan a los administrados, y sólo obligan a los funcionarios a ejercer su funciones de acuerdo a las directrices que establezca la instrucción. El incumplimiento de una instrucción acarrea, por tanto, responsabilidad administrativa o disciplinaria y puede acarrear hasta la destitución.

Ahora bien, las instrucciones no sólo son dictadas a nivel presidencial, sino que pueden darse en cada organización. Como consecuencia, y conforme a la forma jerárquica en la cual está estructurada la organización administrativa, el superior puede instruir a los inferiores.

En los ministerios, la instrucción se hace en forma usual, a través de las llamadas circulares del servicio. Estos

son actos mediante los cuales el jerarca orienta la realización de sus actividades por los órganos inferiores.

C. *La potestad disciplinaria*

Un tercer efecto de la jerarquía, es la potestad que tiene el superior de nombrar y remover los funcionarios inferiores, así como la de ejercer la potestad disciplinaria. El superior jerárquico es, pues, dentro de una organización determinada, quien nombra, remueve e impone sanciones a los funcionarios.

Para el cumplimiento de todas estas tareas, el jerarca se vale de órganos que, dentro de la clasificación de los órganos administrativos, se llaman órganos auxiliares, por contraposición a los órganos de línea que son los de ejecución u operativos, y que lo asisten en su tarea de dirigir y coordinar las acciones de la organización. Entre estos órganos están los de personal que son órganos auxiliares del jerarca, que no están dentro de la jerarquía piramidal y que no tienen programas de ejecución.⁷⁸

D. *El ejercicio de las competencias genéricas*

Otras de las consecuencias de la jerarquía es la posibilidad que tiene el Ministro de dictar actos que le son propios, como es la posibilidad de suscribir los contratos, e incluso que haya delegado en inferiores la atribución o la firma de determinados actos o que se haya producido un proceso de desconcentración, y por tanto, de distribución de competencia en los órganos inferiores, en cuyo caso, no hay necesidad de delegaciones específicas.

78. Arts. 12 y ss. de la Ley de Carrera Administrativa dictada por Decreto-Ley N° 914 de 13-5-75, en *G. O.* 1745, Exti de 23-5-75.

Pero si no hay una asignación específica de competencia, bien por una desconcentración, por determinación legal o por delegación, el Ministro puede dictar los actos necesarios para el ejercicio de la competencia que le hayan sido atribuidas genéricamente, al Ministerio.

Esto sucede en diversos supuestos. La Ley Orgánica de la Administración Central atribuye competencias a los Ministerios, pero no hay ninguna especificación respecto del nivel del Ministerio que debe ejercer concretamente las funciones atribuidas. En este supuesto, se presume que es una materia asignada al Ministro, y por tal razón, éste, como superior jerárquico, puede dictar todos los actos referentes a las mismas; y ello por cuanto se trata de una atribución global prevista en la Ley, al Ministerio y no a un órgano específico de la jerarquía ministerial, en cuanto al ejercicio de la competencia en cuestión.

Muchas leyes, sin embargo, atribuyen a ciertos niveles jerárquicos, directamente, la competencia, tal como sucede con la Dirección de Inquilinato, la Superintendencia de Protección al Consumidor, el Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, o con las Superintendencias de Bancos, de Seguros o de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Hacienda.⁷⁹

79. La Ley de Regulación de Alquileres a la Dirección de Inquilinato; la Ley de Propiedad Industrial a la Dirección del Registro de la Propiedad Industrial; la Ley de Protección al Consumidor a la Superintendencia de Protección al Consumidor; la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito a la Superintendencia de Bancos; la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguros a la Superintendencia de Seguros; la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena a la Superintendencia de Inversiones Extranjeras; y la Ley General de Asociaciones Cooperativas a la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

E. *La posibilidad de delegar competencias*

Otro efecto de la jerarquía es la posibilidad que tiene, el Ministro, de delegar atribuciones en el Director General del Ministerio o en los Directores Generales, y en éstos y otros funcionarios, la firma de documentos de acuerdo a lo establecido en el ordinal 25 del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central. En todo caso, la delegación debe ser expresa, esto es, autorizada por Ley y si se trata de delegación de firmas, realizarse de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Delegación de firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional del 17 de septiembre de 1969.

F. *La potestad de control*

Derivada también del principio de jerarquía, es la potestad de control que tiene el superior jerárquico sobre los órganos inferiores. En efecto, si aquél es quien tiene la dirección, coordinación, orientación e instrucción de cómo debe actuarse a todos los niveles de su línea jerárquica, es obvio que una de las consecuencias de esta facultad de dirección sea el poder de controlar si las actividades realizadas se ajustan efectivamente a las directrices dadas. De aquí, por ejemplo, que el Ministro, en definitiva, tenga la potestad de control y conozca, en última instancia, de los recursos que se ejerzan contra actos dictados por órganos inferiores. En este sentido lo establece la Ley Orgánica de la Administración Central en el ordinal 18 del artículo 20, al prever que los Ministros están facultados para resolver, en última instancia administrativa, los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio.

Ahora bien, esta potestad de control no sólo es ejercida por el superior jerárquico cuando ha habido instancia de parte mediante recursos administrativos. El superior puede, también, controlar los actos dictados por los órganos inferiores de oficio, es decir, sin que haya requerimiento de algún particular interesado, a menos que, y esto es por vía de excepción, exista alguna norma que expresamente lo prohíba, como son los supuestos del Director de Inquilinato y del Administrador General del Impuesto sobre la Renta, ya comentados por vía de ejemplo. Pero salvo que se establezca lo contrario por vía de excepción, como consecuencia de la organización jerárquica de la Administración, el superior jerárquico puede revisar, suspender, modificar o revocar los actos dictados por los órganos inferiores.

G. *La resolución de conflictos*

Otros de los efectos de la jerarquía, es la posibilidad que tiene el superior de resolver los conflictos que se establezcan entre los diferentes órganos que integran la jerarquía. Siguiendo la regulación de la Ley Orgánica de la Administración Central, ésta establece en el ordinal 21 del artículo 20, la facultad de los Ministros de resolver los conflictos de competencia que surjan entre los diversos órganos de su Ministerio.

III. LA DESCENTRALIZACION

1. NOCIÓN

El tercer principio de la Organización Administrativa es el principio de la descentralización.⁸⁰ Esta consiste en la

80. Sobre la descentralización en general, véase Fernando Ga-

transferencia de competencias decisorias de una persona político territorial a otra u otras personas jurídicas distintas del ente público territorial transfiriente. Es una distribución de competencias, pero no dentro de una misma organización jerárquica, sino una transferencia de competencia hecha a personas jurídicas distintas del ente transfiriente.

En la delegación y en la desconcentración opera una distribución de competencias pero entre órganos de un mismo ente. En cambio, la descentralización implica transferencia de competencias entre sujetos con diferente personalidad jurídica, por ejemplo, entre la República y un instituto autónomo. No se realiza, por tanto, entre elementos de un mismo órgano, sino entre diversos sujetos de derecho. Por ello se puede afirmar que en la desconcentración y en la delegación se establece una relación entre órganos diversos; y, en cambio, en la descentralización se establece una relación entre sujetos de derecho, es decir, entre personas jurídicas distintas.

Ahora bien, los sujetos de derecho a los cuales se les va a transferir competencias, pueden ser: sujetos de derecho público o sujetos de derecho privado, creados por el Estado de acuerdo al marco del derecho público o del derecho privado. En cuanto a los sujetos de derecho público descentralizados, éstos pueden ser a su vez, territoriales y no territoriales, lo que da origen a dos formas de descentralización: la territorial y la funcional.

2. CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS

En todo caso, lo que caracteriza a la descentralización

rrido Falla, *La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica, 1967.

es que, aun cuando hay transferencia de poderes a otros sujetos de derecho, todos estos sujetos, en una forma u otra, quedan enmarcados dentro de la estructura organizativa general del Estado. Por ello, puede decirse que cuando se habla de "sector público", la expresión se utiliza en el sentido de abarcar, en el campo nacional, a la República con todos sus Ministerios y demás órganos de su administración central, y a la administración descentralizada funcionalmente, tenga forma de derecho público o de derecho privado.⁸¹ Este sentido viene corroborado con la previsión del

81. En este sentido debe destacarse lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 23-10-73, sobre el proceso de descentralización y la integración del sector público: "Atendiendo a los alegatos expuestos por las partes, la única cuestión a resolver en esta incidencia es si, en conformidad con los artículos 38 y 46 de la ley de la materia, el tribunal de la causa debiera haber notificado a la Procuraduría General de la República, la demanda interpuesta contra la Siderúrgica del Orinoco, C. A. (SIDOR), por el Sindicato Único de Trabajadores Metalúrgicos y sus similares del Estado Bolívar (SUTRAMETAL BOLIVAR), y el embargo decretado a petición del demandante.

"Con arreglo a dichos artículos los «funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República», y de toda medida preventiva o ejecutiva «sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública el nacional, antes de su ejecución».

"Para precisar mejor la inteligencia y alcance de estas disposiciones en lo que concierne al caso de autos, es necesario tener en cuenta realidades institucionales que se relacionen estrechamente con la *organización* que actualmente tiene la administración pública en nuestro país, y con la necesidad de que los intereses nacionales sean protegidos y defendidos en forma pronta y eficaz, independientemente de los órganos de la administración nacional a que estén destinados. Los bienes que constituyen el dominio patri-

artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario,⁸² en la cual se establece que están sujetos a las disposiciones de la misma: 1) Los órganos del Poder Nacional; 2) Los Estados y Municipios; 3) Los Institutos Autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y demás personas de derecho público en la que los organismos antes mencionados, tengan participación; 4) Las sociedades en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el presente artículo tenga participación igual o mayor al 50 por ciento del capital social. Quedarán comprendidas además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función a través de la posesión de acciones de otras sociedades sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional; 5) Las socie-

monial del Estado venezolano, están en la actualidad administrados, directamente, por los órganos tradicionales de la administración centralizada, o, indirectamente, por los institutos o establecimientos autónomos y por la empresa del Estado que forman la *administración descentralizada*, y cuya característica común es gozar de cierto grado de autonomía, en conformidad con las leyes y decretos orgánicos que regulan su organización y funcionamiento.

"Así pues, en nuestro país, al igual que en aquellos que se nos anticiparon por el camino de la *descentralización administrativa*, ha dejado de ser realidad la idea proclamada por la doctrina clásica, de que la unidad de la persona jurídica implica la unidad del patrimonio, en lo que respecta al Estado, pues, los intereses patrimoniales de éste aparecen vinculados a un complejo sistema de servicios centralizados y de organismos autónomos, cada uno de los cuales persigue fines diferentes, aunque orientados todos a la realización de los grandes cometidos que impone al Estado la realidad contemporánea. Dentro de ese sistema, cada ente descentralizado tiene sus propios bienes, en los cuales están a su vez, involucrados los intereses patrimoniales del Estado". Véase en *G. O.* N° 1657, Extr. de 7-6-74.

82. La ley de 30-7-76 puede verse en *G. O.* N° 1893, Extr. de 30-7-76.

dades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al 50 por ciento; 6) Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudiera derivar compromisos financieros para esas personas.

Esto confirma que los entes estatales con forma jurídica de derecho privado están integrados dentro de la estructura general del Estado, conformando, lo que se denomina sector público.

Este es el mismo sentido del artículo 2º de la Ley Orgánica de Crédito Público,⁸³ en el cual se somete a las disposiciones de dicha Ley, entes con forma jurídica de derecho privado. Es decir, que aun cuando tengan forma de derecho privado, quedan englobados dentro del sector público y se consideran personas estatales.

Puede haber un tercer tipo de descentralización; además de la descentralización territorial y la descentralización funcional, que se denomina descentralización corporativa. En ésta, también se da la transferencia de competencia a un sujeto de derecho distinto, de carácter no territorial, pero que tiene forma corporativa. Es el supuesto que opera con los Colegios Profesionales, por ejemplo, que cumplen funciones públicas de control del ejercicio de una profesión. Pero en estos casos, ésta descentralización corporativa no trae, como consecuencia, que los Colegios Profesionales queden dentro de la estructura general del Estado, a pesar de tratarse de una forma de descentralización. El Estado les transfiere competencias, por ejemplo, el control del ejercicio de una profesión que es una competencia de ca-

83. La ley, de 30-7-76, puede verse en G. O. N° 1893, Extr. de 30-7-76.

rácter público, pero aun así, en ese caso, esas corporaciones, por su sustrato personal, no están dentro del denominado sector público y se consideran personas no estatales.

Por tanto, la descentralización es una transferencia de competencia a sujetos de derecho distintos, lo que la distingue de la desconcentración que es una distribución de competencia dentro de la organización de un sujeto de derecho público.

3. CLASES DE DESCENTRALIZACIÓN

A. *Descentralización territorial*

La descentralización es territorial, como se ha dicho, si la transferencia de competencia se realiza en favor de algunas de las personas de derecho público de carácter político-territorial: los Estados o los Municipios. En este campo, la distribución de competencias la hace la propia Constitución, al establecer autonomías a nivel de los Municipios y a nivel de los Estados dentro de la estructura federal del Estado, distintas a las del Poder Nacional, lo que configura un proceso de descentralización territorial. Por otra parte, la misma Constitución consagra el principio de la descentralización administrativa hacia los Municipios, y también consagra el principio de la centralización nacional de ciertas competencias que les están atribuidas.

En efecto, el artículo 30 de la Constitución atribuye directamente a los Municipios una serie de competencias que son las llamadas materias propias de la vida local tales como: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Además, establece que la ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en de-

terminadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicio. Es decir, que una Ley Nacional puede, adicionalmente, imponerle a los Municipios un mínimo obligatorio de tareas y asignarles competencia exclusiva en determinadas materias.

Una norma similar es la contenida en el artículo 137 de la Constitución, que establece que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados, determinadas materias de la competencia nacional, "a fin de promover la descentralización administrativa". Debe señalarse sobre el particular, que este es el único artículo de la Constitución en el que se utiliza expresamente la palabra "descentralización".

En esta forma, el Poder Nacional puede atribuirle a los Municipios determinadas materias que sean de la competencia nacional, para promover la descentralización administrativa.

Además de estas, existen otras normas que establecen algunas orientaciones en materia de descentralización. Por ejemplo, en materia impositiva, el artículo 236, ordinal 8º, reserva al Poder Nacional la organización, recaudación y control de impuestos a la renta, al capital, y a las sucesiones y donaciones; y además, las contribuciones que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que *total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional*, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas. Esta disposición implica que una ley puede reservar, *parcialmente*, al Poder Nacional los impuestos al consumo, y por tanto, asignar, parcialmente, a los Municipios, determinadas materias impositivas en el campo de los bienes de consumo. Esta se-

ría otra forma de descentralización prevista en la Constitución.

De lo anterior puede concluirse que la propia Constitución consagra la descentralización territorial, al establecer la posibilidad, para el Poder Nacional, de transferir competencias a los Municipios; competencias éstas adicionales a las que ya tienen, en virtud de las normas de la propia Constitución.

Ahora bien, también está consagrado, en la Constitución, el principio contrario, de la centralización territorial: ciertas competencias locales pueden ser asumidas y centralizadas por el Poder Nacional, es decir, por la República. Ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 136, ordinal 17 de la Constitución, que establece expresamente, como competencia del Poder Nacional, la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública; y además, agrega, que la ley podrá establecer la "nacionalización" de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo.

Conviene aclarar que el término nacionalización empleado en este artículo de la Constitución, debe entenderse como atribuciones de competencias al "Poder Nacional", y no como transformación de una empresa de dirección capitalista en dirección pública. Lo que prevé el artículo, en realidad, es una centralización, toda vez que una competencia atribuida al Municipio puede ser asumida por el Poder Nacional, en base a lo previsto en el mencionado artículo de la Constitución. Esta facultad ha sido ejercida por el legislador nacional, por primera vez, mediante la ley de Nacionalización y Coordinación de los Servicios de Recolección y Tratamiento para Residuos, Desechos y Des-

perdicios en el Area Metropolitana de Caracas,⁸⁴ y que creó, a su vez, el Instituto de Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas. En esta forma, la competencia sobre aseo, que era hasta 1976 de carácter local, en el área metropolitana, pasó a ser, en virtud de dicha Ley, de carácter nacional.

B. *Descentralización funcional*

La segunda forma de reestructuración es la descentralización funcional que implica la transferencia de competencia a un ente público no territorial, por razones de servicio, y no por razones político-territoriales como en el supuesto de la descentralización territorial.⁸⁵ En este tipo de descentralización se requiere, igualmente, la presencia de dos sujetos de derecho: el ente transfiriente, que debe ser de carácter político-territorial (la República, los Estados o las Municipalidades), y el ente receptor, al cual se le van a transferir las competencias, el cual puede existir, jurídicamente, o bien, puede ser creado por el mismo acto que realiza o formaliza la descentralización. Del primero, esto es, cuando el ente que recibe la competencia ya tiene existencia jurídica, tenemos como ejemplo, en Venezuela, el de la CANTV, a la cual, en el año 1965, la Ley que reorganizó los servicios de telecomunicaciones del país, le transfirió una serie de competencias que anteriormente eran ejercidas por el Ministerio de Comunicaciones.⁸⁶

84. La ley del 17-8-76 puede verse en *G. O.* N° 31047 de 17-8-76.

85. Véase en general, Fernando Garrido Falla, *Administración Indirecta y Descentralización Funcional*, Madrid, 1950.

86. Art. 3 de la Ley que regula la reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 6-7-65, en *G. O.* N° 27781 de 8-7-65.

En el otro supuesto está el ejemplo de los institutos autónomos, los cuales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 230 de la Constitución, sólo pueden ser creados por Ley. En esta forma, si para la descentralización funcional se va a utilizar la forma de derecho público, el nuevo ente debe crearse a través de una ley.

Por tanto, debe tenerse siempre presente que el Ejecutivo Nacional no puede crear un Instituto Autónomo para transferirle competencias. La creación de estos entes se reserva al Legislador. En consecuencia, es por la vía legislativa que se realiza la descentralización funcional, toda vez que es materia de reserva legal la creación de entes de derecho público a través de los cuales se va a realizar la descentralización.

Ahora bien, si la descentralización se va a realizar mediante personas jurídicas con formas de derecho privado, el supuesto plantea aspectos diferentes.

En efecto, en primer lugar, en estos casos no es necesario que el sujeto de derecho sea creado por Ley, por cuanto el Ejecutivo puede crear personas jurídicas a través de los medios del derecho privado, por ejemplo, constituyendo una sociedad anónima o una Fundación por la vía del registro mercantil o del registro público. Sin embargo, el solo hecho de que no se requiera o no se utilice la vía legislativa para crear estos entes, implica una limitación, por cuanto no se le pueden transferir competencias que estén específicamente asignadas, por Ley, a un ente de la Administración Central. Siendo, como se dijo, la competencia indisponible, para transferirla sería necesaria también una norma de rango legal.

Por tanto, y en virtud de que por decreto o por un acto de derecho privado que cree una persona jurídica no

se pueden transferir competencias legalmente atribuidas, la descentralización funcional que se pretende instrumentar a través de estas formas jurídicas será siempre, por ello, mucho más limitada que la que se realice mediante la utilización de entes de derecho público. En estos casos, al requerirse la vía legal para la creación de estos, la transferencia de competencia puede efectuarse sin ningún tipo de obstáculo, ya que la ley puede modificar la asignación inicial de competencia.

En todo caso, lo que se puede transferir hacia los entes de derecho privado es lo que autorice la ley o lo que esté expresamente regulado en una ley. Por ejemplo: cuando se creó la "Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal" (FUNDACOMÚN) en 1960, no había ninguna ley que atribuyera a ningún órgano público nacional las competencias de fomento municipal y desarrollo de la comunidad; pudo, por tanto, el Ejecutivo Nacional, ante tal situación, crear una Fundación (ente de derecho privado), y atribuirle competencias en el campo de la promoción social y de la comunidad. Pero si hubiera habido una ley que atribuyera competencia a un ente de carácter público, la transferencia de competencias a un ente de derecho privado creado por la administración, no se hubiera podido haber realizado por decreto. Por ello, por ejemplo, en el caso de la CANTV (sociedad mercantil de capital público), la transferencia de competencias públicas en el campo de las telecomunicaciones y teléfonos que se le hizo, se realizó mediante una ley: la ley que regula la reorganización de los servicios de telecomunicaciones de 1965.⁸⁷

87. Al comentar las normas de la Ley que regula la reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 1965, que asignó a la CANTV, empresa del Estado, los servicios telefónicos, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-

Por lo tanto, la descentralización funcional, a través de formas de derecho privado, es mucho más limitada que la descentralización funcional hecha a través de formas de derecho público.

4. CONSECUENCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A. *La autonomía*

a. *Noción*

Una de las consecuencias fundamentales de la descentralización administrativa, es el hecho de que el ente descentralizado goza, siempre, de cierta autonomía. La autonomía, en todo caso, está en una relación inversa con el control: a mayor autonomía reconocida al ente descentralizado, corresponderá, inversamente, menor control ejercido por el ente matriz; y, a menor autonomía, mayor control.

Administrativa, en Sentencia del 5-10-70, señaló lo siguiente: "Del análisis de lo expuesto se deducen las siguientes conclusiones: 1° Que al adquirir el Estado la totalidad de las acciones de la compañía, el Congreso decidió conservar la persona jurídica creada por el contrato de sociedad suscrito por sus promotores en el año de 1930, y utilizar la organización ya existente para los fines antes señalados, por lo cual el servicio telefónico sigue a cargo de una entidad diferente del Estado, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones con independencia de éste, y que tiene un patrimonio formado por bienes distintos a los que pertenecen al Fisco Nacional; 2° Sin embargo, la empresa ya no actúa como concesionaria de un servicio de interés público, sino como un instrumento del Estado, subordinado a la voluntad de los órganos superiores de éste y, en particular, del Congreso aunque sometida a un régimen especial en cuanto a sus relaciones con el Estado, lo cual hace de ella un caso excepcional entre los servicios públicos descentralizados existentes actualmente en el país. En efecto, la empresa telefónica es la única entidad estatal creada en virtud de un contrato de sociedad

En el caso de la Administración descentralizada territorialmente, no existe control ejercido por los entes territoriales mayores, ya que hay una mayor autonomía. En cambio, en el caso de los entes descentralizados funcionalmente, por ejemplo, de los institutos autónomos, hay menor autonomía, y, por tanto, un mayor control de tutela.

La autonomía, en su sentido propio, viene a ser la facultad que tienen los entes de crear su propio ordenamiento jurídico, esto es de dictar sus propias normas; de aquí que autonomía es equivalente a autonormación. Puede afirmarse, por tanto, que la autonomía propiamente dicha existe en la Administración descentralizada territorialmente. En los Estados, las Asambleas Legislativas tienen como función dictar leyes sobre las materias de competencia estatal. Igualmente sucede con los Municipios, a que-

celebrado entre particulares, y cuyas relaciones con el Estado están reguladas por las disposiciones de una ley y por las cláusulas de un contrato, pero tales circunstancias no son suficientes para justificar que las autoridades del Distrito Sucre del Estado Miranda, sigan considerándola como una empresa privada, dedicada a una actividad industrial o comercial con fines lucrativos, supuestos éstos indispensables para que le sea aplicable el impuesto establecido en la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, de dicho Distrito, con arreglo a los términos del artículo 1º de la propia Ordenanza; 3º Dadas sus características, la compañía telefónica es actualmente y viene siéndolo, desde 1965, una empresa estatal, cuyas acciones fueron adquiridas con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de determinados servicios y la ejecución del Plan Nacional de Telecomunicaciones, actividades a las que ha venido dedicada por disposición del Congreso y del Poder Ejecutivo, todo lo cual demuestra que ella tiene los atributos de un servicio nacional descentralizado excluido, como todos los de su especie, de la competencia fiscal del Municipio". Véase en G. O. Nº 1447, Extr. de 15-12-70, p. 13.

nes corresponde la libre gestión de las materias de su competencia, de acuerdo al artículo 29 de la Constitución. Por tanto, un Municipio es autónomo, porque puede producir sus propias normas, que a nivel local son equivalentes a las leyes; de ahí que se hable de leyes locales, en el caso de las ordenanzas.

Un instituto autónomo tiene autonomía porque también, en principio, puede darse su propia reglamentación interna, aun cuando esta facultad de autonormarse está sometida al control de tutela por parte del Ministro de adscripción. Normalmente, el reglamento interno de un instituto autónomo debe ser aprobado por el Ministro de adscripción, aun cuando éste no puede dictar directamente esas normas, porque sería contradictorio con el fenómeno de la descentralización.

Por supuesto, en el caso de la descentralización política o territorial, la autonomía es mayor que en el caso de la descentralización funcional, y paralelamente, en tanto en cuanto la autonomía es mayor, el control es menor. Materialmente, no existe ningún mecanismo de control de tutela de la República, por ejemplo, respecto a los Municipios, porque la autonomía, que es correlativa, es mayor.

b. *La autonomía territorial*

Tal como se ha señalado, la mayor autonomía en la descentralización se da en la administración territorial, en particular, en los Estados y Municipios. Por ello, para comentar la autonomía territorial lo más conveniente es analizar la autonomía municipal, a través de los elementos que la caracterizan: autonormación; autonomía tributaria; autonomía política; y autonomía administrativa.

a'. *La autonomía normativa*

En primer lugar, la autonomía normativa: como se dijo, pueden los Municipios dictarse sus propias normas, es decir, dictar las leyes que van a regular la comunidad en el ámbito municipal, por supuesto, en las materias que son propias de la vida local. Estas están asignadas a los Municipios dentro del sistema de descentralización propio de nuestro sistema federal. Este sistema de distribución de competencias puede dar origen a conflictos entre la autoridad nacional y la autoridad municipal, por invasión mutua de competencias. En particular, ha sido frecuente la invasión de los entes municipales en el campo tributario reservado al Poder Nacional.⁸⁸

La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de los municipios sólo pueden ser revisados, por la autoridad judicial y particularmente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.⁸⁹ Expresamente dice la Constitución, en su artículo 29, que esos actos de los Municipios no pueden ser impugnados, sino por ante los órganos jurisdiccionales, de manera que no hay instancia de revisión alguna entre un acto municipal y las autoridades ejecutivas nacionales.

b'. *La autonomía tributaria*

Otro elemento de la autonomía municipal es la autonomía tributaria: pueden crear impuestos y tienen sus in-

88. Véase al respecto, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia dictadas con motivo de conflictos en materia tributaria, en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, tomo II, 1976, pp. 449 y ss.

89. Véase el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

gresos propios dentro del ámbito de las competencias propias de la vida local. Esta autonomía tributaria da origen a una potestad tributaria propia de los Municipios para crear impuestos a las actividades económicas (patentes de industria y comercio), a los inmuebles urbanos y a los espectáculos públicos, etc.⁹⁰

c. La autonomía política

Por supuesto, los Municipios tienen también autonomía política, porque el Municipio elige sus propias autoridades, sin ninguna interferencia de poderes nacionales.⁹¹ Aquí, la descentralización territorial va acompañada de la descentralización política, ya que la entidad local tiene, no sólo autonomía y autoadministración, sino también, autogobierno. Puede elegir y elige, en efecto, sus propias autoridades (Concejos Municipales).

d. La autonomía administrativa

Los Municipios tienen, también, autonomía administrativa. Constitucionalmente tienen la libre gestión de los asuntos propios de la entidad, y esa libre gestión significa que no hay ni puede haber interferencia de entes nacionales en la Administración municipal, salvo por lo que respecta a la intervención de la Contraloría General de la República, por autorización de la propia Constitución.⁹²

90. Art. 31 de la Constitución.

91. Art. 29 de la Constitución.

92. Art. 235 de la Constitución, y arts. 65 y ss., de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

c. *La autonomía funcional*

En el caso de los institutos autónomos, si se confrontan sus facultades con la autonomía territorial, se observa que si bien se les reconoce un nivel de autonomía administrativa, ésta está sometida a control de tutela.⁹³ Por otra parte, no puede decirse que tengan facultades totales de autonoformación; sólo pueden dictar sus reglamentos internos pero, aun en este caso, tienen que ser aprobados por el ente que ejerce el control de tutela. Tampoco tienen autonomía política, toda vez que sus autoridades las nombra el ente de tutela. En cuanto a la autonomía tributaria, tampoco se les reconoce, aun cuando sí pueden tener, en ciertos casos, competencia tributaria: si bien no pueden crear tributos, pueden tener competencia para recaudarlos. Por ejemplo, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y el INCE, pueden recaudar las contribuciones especiales para el Seguro Social y la cooperación educativa.⁹⁴ Estos entes no establecen tributos, sino que quien los crea es el Poder Nacional, y descentraliza la competencia tributaria, asignando la recaudación a un ente descentralizado.

d. *La autonomía funcional fuera del ámbito de la descentralización*

Aparte de estas dos autonomías (la autonomía funcional de la administración descentralizada funcionalmente

93. Véase al respecto, Allan-R. Brewer-Carías, "Algunos Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas, 1974, pp. 88 y ss.

94. Véase la Ley del Seguro Social de 11-7-66, en *G. O.* N° 1096, Extr. de 6-4-67; y la Ley sobre el Instituto Nacional

y la autonomía territorial y política de la administración descentralización territorialmente), hay otro tipo de autonomía que se observa en la organización administrativa venezolana, que se llama también autonomía funcional y que tienen ciertos órganos del Estado pero, con la característica, de que no tienen personalidad jurídica distinta de la República.

Se trata, por tanto, de órganos que forman la República, que no tienen personalidad jurídica propia, pero que tienen una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo. Tal es el caso, por ejemplo, la Contraloría General de la República. La propia Constitución establece que la Contraloría es órgano auxiliar del Congreso en las funciones de este órgano de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de *autonomía funcional* en el ejercicio de sus atribuciones.⁹⁵ Otros organismos similares son, el Consejo Supremo Electoral, regulado en la Ley Orgánica del Sufragio, el Consejo de la Judicatura, regulado en la Constitución, y también, la Fiscalía General de la República, que tiene a su cargo el Ministerio Público. Estas entidades forman parte integrante de la estructura estatal nacional, y por tanto, de la República, pero no están sometidas a la jerarquía administrativa estudiada anteriormente. Son tres órganos que no están sometidos a la jerarquía del Presidente de la República. Por eso, conforme a la Constitución, son entes dotados de autonomía funcional, es decir, en su funcionamiento tienen autonomía y no pueden, por tanto, sus actos, ser controlados por los órganos del Poder Ejecutivo. Un acto de la Contraloría no puede ser recurrible ni

de Cooperación Educativa de 22-8-59 en G. O. N° 26043 de 22-8-59.

95. Art. 236 de la Constitución.

ante el Presidente ni ante el Consejo de Ministros y, asimismo, un acto del Consejo Supremo Electoral tiene el mismo privilegio, al igual que los del Fiscal General de la República. Son actos que una vez dictados causan estado y no pueden recurrirse ante autoridad administrativa alguna, y el único recurso que puede ejercerse contra ellos es ante la Corte Suprema de Justicia.

Estos órganos no están sometidos al principio de jerarquía: no pueden recibir directrices del Presidente de la República; y los funcionarios de esos organismos los nombran los jefes de esas entidades, y éstos, a su vez, son nombrados en general por el Congreso Nacional.

Por ello, aquí también puede hablarse de autonomía funcional, aun cuando en un sentido distinto; *no se trata de una descentralización funcional*, ya que no hay otorgamiento de personalidad jurídica. Podría hablarse aquí de una desconcentración que origina una autonomía funcional bastante acentuada en virtud de normas constitucionales. Estos órganos, por otra parte, pueden dictar su propio ordenamiento interno, y, concretamente, el Consejo Supremo Electoral, tiene potestad normativa (reglamentaria), hacia afuera: por ejemplo, dicta las normas de propaganda electoral que se aplican a los partidos políticos y particulares. Son entes que tienen cierta autonomía administrativa: pueden administrar su propio presupuesto, ordenar pagos, establecer compromisos financieros, firmar sus propios contratos sin que haya jerarquía alguna frente al Poder Ejecutivo.

En todo caso, si bien forman parte de la Administración Central, no dependen jerárquicamente del Presidente, sino que tienen autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones.

B. *El control de tutela en la descentralización funcional*

La consecuencia fundamental de la descentralización funcional es la existencia del control de tutela, el cual es un tipo de control que se establece, en el campo administrativo, sustancialmente distinto al control jerárquico.

a. *Noción*

Ya hemos visto que una de las consecuencias de la jerarquía es el control que el superior ejerce sobre el inferior. Ahora bien, si el control jerárquico es consecuencia de la jerarquía, el control de tutela es consecuencia de la descentralización funcional. Por tanto, la tutela se da entre dos sujetos de derecho diferentes; en cambio, el control jerárquico, entre órganos de un mismo sujeto de derecho, de una misma unidad jerárquica.

El principio del control de tutela en materia de entes públicos, se da, básicamente, en la administración descentralizada funcionalmente, fundamentalmente en los Institutos Autónomos. En cambio, como se dijo, no hay control de tutela en la administración descentralizada territorialmente, lo que confirma que la tutela, como mecanismo de control, está en relación directa con la mayor o menor autonomía que pueda asignársele al ente descentralizado.

En la descentralización territorial, toda vez que es una descentralización política, existe un mayor grado de autonomía. Esta es la forma como está prevista en la Constitución, al consagrar en el artículo 16 que los Estados son *autónomos* e iguales como entidades políticas; y, en el artículo 25, que los Municipios constituyen la unidad primaria y *autónoma* dentro de la organización nacional. Es-

to implica, por tanto, que no hay control de tutela del poder central hacia los Estados y Municipios. En concreto, en relación a los Municipios, el artículo 29 de la Constitución, prevé que los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes. De lo que se deduce que no pueden ser impugnados ante el Poder Ejecutivo Nacional.

Por lo tanto, el Poder Nacional no puede controlar, a la administración territorial, salvo en la forma autorizada en la Constitución (vía judicial). Por eso, cuando se habla del control de tutela, éste se refiere, en todo caso, a la administración descentralizada funcionalmente conforme a las formas del derecho público. Cuando se utilizan formas de derecho privado, el tipo de control dependerá de la forma que se utilice: por ejemplo, si la descentralización se hace mediante una sociedad anónima, el control será accionarial: el Estado accionista controla la compañía a través del funcionario que representa las acciones en la Asamblea; si se trata, por el contrario, de una Fundación, el control lo realiza el fundador, en el supuesto que tratamos, el Estado, mediante los mecanismos que se establezcan en los estatutos.

En consecuencia, el control de tutela se presenta en la descentralización funcional con formas de derecho público, y es, en este sentido, que la Ley Orgánica de la Administración Central establece, en el ordinal 11 del artículo 20, que le corresponde al Ministerio de adscripción ejercer sobre los Institutos Autónomos, las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación.

b. *Diferencias entre el control jerárquico y el control de tutela*

Ahora bien, entre el control de tutela y el control jerárquico se pueden establecer varias diferencias.⁹⁶ Una primera diferencia viene dada por el hecho de que la jerarquía implica un control entre órganos de un mismo sujeto de derecho público; en cambio, la tutela establece una relación de control entre diversos sujetos de derecho, esto es, entre diversas personas jurídicas.

El control jerárquico es un control normal, en el sentido de que se presume siempre. El superior jerárquico tiene la potestad de dirigir, controlar y revisar los actos del inferior, salvo que haya limitaciones legales. En cambio, el control de tutela no se presume, tiene que estar expresamente establecido en la Ley, determinándose qué es lo que puede hacer el ente titular de esta facultad, sobre el ente descentralizado. No es un control ilimitado, sino que, por el contrario, las formas como se debe realizar y los actos sujetos al mismo, deben estar expresamente consagrados en la Ley.

En esta forma, el recurso jerárquico, se presume que existe siempre, salvo exclusión legal expresa, por lo que un acto del inferior puede ser impugnado, normalmente, ante el Ministro. En cambio, en materia de tutela, la presunción opera en sentido contrario: no existe recurso jerárquico ante el Ministro contra el acto de un ente descentralizado, salvo que la Ley expresamente lo autorice. De manera que sólo procedería un recurso contra un acto de un instituto autónomo cuando la Ley expresamente lo pre-

96. Cfr. José A. García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos...* cit., pp. 214 y ss.

vea. En nuestra legislación hay pocos casos de este tipo, y entre ellos puede citarse el contemplado en la Ley de Reforma Agraria cuyo artículo 201 establece que las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional, en los casos especificados en dicho artículo, serán apelables por ante el Ministro de Agricultura y Cría, dentro de los lapsos previstos en el mismo.⁹⁷

Otra diferencia está, en que en la jerarquía se presume que el superior jerárquico puede dictar normas e instruir la acción del inferior. En cambio en el control de tutela, el principio es el contrario: el Ministro no tiene facultades de dar instrucciones al Instituto que le está adscrito, sino cuando la Ley lo establezca expresamente. Por ejemplo, la Ley que reguló el Instituto Venezolano de Petroquímica, antes de su transformación en Compañía Anónima, atribuía al Ministro de Minas e Hidrocarburos la facultad de definir la política general del Instituto e instruir, con carácter general, las acciones del mismo.⁹⁸

Se puede anotar también, como diferencia entre ambos medios de control, que en la relación jerárquica hay una sumisión del inferior al superior, en el sentido de que si un Ministro dicta un acto administrativo determinado, por más que el inferior no esté de acuerdo con el mismo, por la relación de subordinación en que se encuentra, debe acatarlo, cumplirlo y hacerlo cumplir, sin que quepa la posibilidad de que pueda impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, este principio no se da en el caso de la descentralización funcional, y

97. La ley, de 5-3-60, puede verse en *G. O.* 611, Extr. de 19-3-60.

98. Al respecto, véase Allan-R. Brewer-Carías, *El control de las actividades económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969, p. 82.

puede ser, por el contrario, perfectamente admitido un recurso de un instituto autónomo contra el acto del Ministro de tutela.

c. *Clases de tutela*

El control de tutela que realiza el Ministro de adscripción es de dos clases: el control sobre la actividad del Instituto y el control sobre las personas.

El control sobre la actividad puede ser un control previo o posterior. El control previo se da en los casos en los cuales el ente autónomo no puede tomar decisión alguna sin el acuerdo previo del Ministerio de adscripción. El control *a posteriori* se realiza cuando el ente descentralizado tiene facultades para tomar ciertas medidas, pero éstas deben ser aprobadas por el Ministerio en cuestión.

En todo caso, concretándonos al derecho positivo, hay que tener presente que el ámbito efectivo del control de un Ministerio de adscripción sobre un Instituto Autónomo, viene determinado por cada una de las leyes de creación. No obstante, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, dictado por Decreto N° 280 de fecha 8 de abril de 1970,⁹⁹ contiene alguna regulación general sobre la materia, en el siguiente sentido: en primer lugar, el artículo 22 establece que los Ministros ejercerán permanentemente la función de supervisión y control sobre los Institutos Autónomos adscritos a sus respectivos Ministerios. Es el principio, como puede observarse, del control de tutela, en virtud del cual, el Ministro puede, directamente o

99. Este Decreto fue publicado en G. O. N° 29190, de 14-4-70 y se reformó parcialmente por Decreto N° 559, de 3-3-71, en G. O. N° 29454, de 4-3-71.

a través de delegados, inspeccionar y fiscalizar la regularidad de los servicios que tengan encomendados, así como su funcionamiento técnico, administrativo y presupuestario, a cuyos efectos podrán examinar documentos, libros, expedientes y, en general, los elementos documentales que sean necesarios para el cumplimiento de dicha misión. Expresamente se establece, en el Reglamento, que constituirá falta grave la negativa de quienes deban facilitar la información o exhibición de la documentación requerida.

En segundo lugar, se atribuye al Ministro, la facultad de formular, por escrito, a los órganos directivos de los respectivos institutos, sus recomendaciones u observaciones sobre las irregularidades o incorrecciones que se observen en el ejercicio de la facultad contralora.¹⁰⁰

En tercer lugar, de conformidad con el artículo 36, se prevé que, salvo lo establecido en leyes especiales, los institutos autónomos requerirán autorización previa del Consejo de Ministros para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y obligaciones u otros valores, excepto cuando se trata de títulos de la deuda pública.

En cuarto lugar, se establece que, salvo lo establecido en leyes especiales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y a solicitud del Ministro de Adscripción o del Ministerio de Hacienda, podrá someter a determinados Institutos Autónomos, al cumplimiento de requisitos complementarios de los que establezcan las leyes o decretos de su creación u organización, cuando se trate de enajenación de bienes, de aceptación de liberalidades que comporten cualquier carga, de contratación de préstamos,

100. Art. 22 del Reglamento.

de remisión de obligaciones, de transacciones judiciales, o en cualquier caso en que se considere conveniente, de acuerdo con las características de dichos Institutos.¹⁰¹

En cuanto al control de tutela posterior, se establecen otros mecanismos en dicho Reglamento, de gran importancia. Por ejemplo, el artículo 25 prevé que los Ministros de Adscripción podrán ordenar la suspensión provisional de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los respectivos Institutos Autónomos, cuando éstos hubieren actuado en contravención con las directrices señaladas por el Ejecutivo, o con manifiesta ilegalidad o grave inoportunidad susceptible de producir perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio de dichos institutos o al servicio público. En todo caso, el Ministro de adscripción debe llevar de inmediato a conocimiento del Presidente de la República la decisión tomada.

En lo que respecta al control de tutela sobre las personas puede decirse que éste está constituido, fundamentalmente, por la facultad que tiene el Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los directivos de los entes descentralizados que le están adscritos.¹⁰²

Otro mecanismo de tutela es el que se ejerce sobre los entes descentralizados con forma de derecho privado. En este supuesto, la tutela se realiza mediante los instrumentos propios del derecho privado. Por ejemplo, si el Estado constituye una sociedad mercantil, concretamente una compañía anónima, el control es de carácter accionarial

101. Art. 27 del Reglamento.

102. Véase, Allan-R. Brewer-Carías, "Algunos aspectos jurídicos sobre las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado", *loc. cit.*, p. 89.

ejercido en igual forma que el que realiza un accionista mayoritario o accionista único en una sociedad mercantil. Por ejemplo, en Petróleos de Venezuela S. A., el único accionista es la República, quien es representada por el Ministro de Energía y Minas, por lo que los mecanismos de control por parte del Estado sobre el ente descentralizado son muy amplios.¹⁰³

IV. LA COORDINACION

Además de la competencia, de la jerarquía y de la descentralización, la coordinación se la considera como otro principio de organización, aun cuando, más que un principio, es una de las características esenciales de la organización.¹⁰⁴

En efecto, la coordinación es de la esencia de la organización, porque materialmente no hay organización sin coordinación. Desde el momento en que la Administración Pública está compuesta por variados y diversos órganos, como unidades complejas, se hace necesario establecer ciertos mecanismos de coordinación entre los diversos órganos del Estado, para lograr una determinada voluntad administrativa.

103. Véase, Allan-R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de Petróleos de Venezuela S. A.", en *Revista de Hacienda*, N° 67, Caracas, 1977, p. 96.

104. Véase, en general, José Ortiz Díaz, *El principio de la coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1956; Luis Blanco de Tella, "El Mito de la Función Coordinadora", en L. Blanco de Tella y F. González Navarro, *Organización y Procedimientos Administrativos*, Madrid, 1975, pp. 21 y ss.

1. LOS NIVELES PARA LA COORDINACIÓN

Hay muchos niveles para la coordinación, y el primero que puede mencionarse es el nivel jerárquico. Normalmente, el superior jerárquico de la organización tiene la potestad coordinadora y la obligación de coordinar la acción de los inferiores. Por ejemplo, el Ministro tiene la potestad de coordinar su organización, y el Presidente de la República tiene la potestad de coordinar la Administración Central. En este último supuesto, el Presidente se encuentra asesorado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y dentro de la Presidencia, se creó, recientemente, un órgano de coordinación de gran importancia que es el Ministerio de Secretaría de la Presidencia.¹⁰⁵

Además de éstos, existen otros organismos de coordinación. La Ley Orgánica de la Administración Central, prevé en el artículo 7, la facultad del Presidente de la República de crear comisiones permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos u otras personas representativas de los diversos sectores de la vida nacional, para el examen y consideración de determinadas materias. También pueden crearse Comisiones Presidenciales o Intermunicipales que pueden tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos Ministerios. Recientemente ha sido frecuente el uso de este recurso para la coordinación de actividades de la Presidencia.

Los períodos presidenciales posteriores a 1969, se han caracterizado por la creación de comisiones y consejos para la elaboración de determinados informes, o para la coordi-

105. Arts. 40 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

nación de determinadas materias. Ahora bien, hay que reconocer que la colegialidad puede disminuir la responsabilidad y hacer inoperante la toma de decisiones. Una de las características de la Administración del siglo XVI fue, precisamente, la colegialidad. En la Administración sólo habían entes colegiados y no órganos unipersonales; en cambio, la Administración moderna utiliza las administraciones unipersonales, sin que se deje de reconocer que es útil la colegialidad para la coordinación de ciertas materias.

En todo caso, la colegialidad implica el establecimiento de una serie de normas de carácter formal para la toma de decisiones; por ejemplo, determinación del *quorum* de la Comisión para poder reunirse, para deliberar, y para la toma de decisiones.

Todas estas normas son esenciales para la formación de la voluntad y, si se incumpliese alguna, puede producirse, sin duda, la nulidad del acto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Central orienta las actividades de coordinación con carácter sectorial, superando en esta forma el carácter disperso que antes tenía. Se habla, por ejemplo, de las Corporaciones Sectoriales de las Empresas del Estado para integrar las diversas empresas y coordinarlas en una acción determinada.¹⁰⁶

En todo caso la coordinación, como tal, no puede ser tarea de un órgano específico. Puede haber órganos que

106. Art. 20, ord. 12 de la Ley Orgánica de la Administración Central. En este sentido, en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, que en 1978 se discutía en la Cámara de Diputados, se regulaban los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de las Empresas del Estado (arts. 94 y ss.).

tengan funciones específicas de coordinación, como las tiene el Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República, pero aquella concepción que existió cuando se creó Cordiplán, de pretender centralizar en ese órgano todas las acciones coordinadoras, es imposible, no sólo porque en dicho órgano, el desarrollo de las funciones de coordinación se hace en desmedro de las funciones de planificación, habiendo pretendido coordinar más que planificar, sino porque, en realidad, la coordinación es de la esencia de la organización. En todos los órganos debe existir la función coordinadora, y en todos los niveles jerárquicos hay función coordinadora. Por tanto, no puede pensarse en que pueda existir la coordinación como una función específica asignada a un solo órgano o ente que lo va a ejercer sobre todos los demás. Cordiplán, en algunas épocas, ha pretendido ser ese órgano que monopoliza la coordinación, lo cual además de ser imposible, como se dijo, es contrario a la esencia de la organización.

2. EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN

Sin embargo, el problema de la coordinación administrativa depende del tipo de organización que exista para cumplir determinados fines por el Estado. Cuando se está, por ejemplo, en presencia de una Administración Pública que asume nuevos cometidos y fines, distintos a aquellos que tenía cuando se organizó, es indudable que esa organización debe readaptarse a los nuevos cometidos, y si no se adapta, inevitablemente surgirá un problema grave de coordinación. Habrá necesidad de recurrir aún más a mecanismos de coordinación.

El caso de Venezuela y de la Administración Venezolana, en este sentido, era realmente patente. La Administra-

ción Venezolana, a nivel ministerial al menos, antes de la reforma de 1977, había sido estructurada por el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950. Pero la reforma de 1950, en realidad lo que recogía era las reformas de 1936, con dos agregados fundamentales: el Ministerio de Justicia, que se separó del Ministerio de Relaciones Interiores y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que se separó del Ministerio de Fomento.

Por tanto, en 1976, la organización administrativa venezolana databa de la primera mitad de este siglo, y fue precisamente después del año 1950 cuando el Estado comenzó a asumir fines de desarrollo económico y de desarrollo social. Sin embargo, la Administración Pública Venezolana seguía, básicamente, el molde que tenía en los años 40, lo que produjo que esta Administración no se ajustara completamente a los fines del Estado contemporáneo.

Ahora, esta situación de una Administración hecha para otros fines, fue lo que provocó que la coordinación fuera el problema más importante de la Administración. No sólo se creó una Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), sino que se cayó sucesiva y paulatinamente, y en forma dramática, en la Administración por el sistema de comisiones.

En una Administración desorganizada, para tomar cualquier medida o decisión, es necesario nombrar una Comisión. Y esto tiene, desde el punto de vista administrativo, una explicación: piénsese, por ejemplo, en el sector de desarrollo social, un sector coherente de acción pública. Ese sector abarca, por ejemplo, actividades de protección y promoción social, y toda la política de desarrollo, por ejemplo, de las áreas marginales. Sin embargo, en este campo, no hay un organismo responsable del desarrollo so-

cial. Eso sí, hay muchos organismos que tienen que ver con el problema: el Ministerio de Justicia con la Dirección de Prevención del Delito; el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con la Dirección de Bienestar Social; el Ministerio del Trabajo con la Oficina de Empleos; el recién creado Ministerio de la Juventud; organismos autónomos como Fundacomún, con el programa de desarrollo de la comunidad; el INAVI con los programas de construcción de viviendas; el Consejo Venezolano del Niño, el Instituto Nacional de Deportes, etcétera.

Para tratar el problema de la protección y promoción social en Venezuela, por tanto, se hace necesario coordinar diversos organismos, y por ello, por ejemplo, el mismo Ministerio de la Juventud ha sido configurado, lamentablemente, como un Ministerio coordinador, al no integrarse, administrativamente, el sector.¹⁰⁷

Esto provoca graves problemas administrativos, que conducen a una distorsión del objetivo: el problema administrativo se agota en tratar de ordenar lo incoordinable y se olvida el objetivo para el cual fue creada la Organización. Se agota la Administración en coordinar, y no logra cumplir los objetivos que tiene planteados.

Esto origina que, en Venezuela, sea un campo importante a estudiar dentro de la Administración, el de los órganos colegiados.

La colegialidad existe, por ejemplo, a nivel municipal, donde todas las decisiones son tomadas por un Concejo Municipal, que es un órgano colegiado.

Pero además, los órganos colegiados se han venido desarrollando a nivel nacional, y ello implica la adopción de una serie de reglas relativas al *quorum*, al número de

107. Art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

perso...
decisión, a la posibilidad de que alguien salve su voto. Con ello se ha complicado todo el procedimiento administrativo en forma tal que, como se dijo, se agota la Administración en el intento de coordinar, y no logra cumplir los objetivos que quiere alcanzar.

La aplicación del principio de la coordinación, consecuencia de esta situación de dispersión administrativa, ha dado origen a nuevas teorías para la organización de la Administración Pública, y entre ellos se destaca el criterio de sistemas. En efecto, se tiene la conciencia de que la Administración Pública es compleja, pues está integrada por una serie de organismos que es necesario coordinar, a los efectos de obtener un determinado resultado; pero también de que la coordinación no puede agotarse en sí misma, sino que se justifica en tanto en cuanto se puedan obtener determinados resultados. En este sentido, se ha aplicado el criterio sistémico o de sistema, a los efectos de integrar, y no sólo coordinar diversos organismos, conforme a la finalidad que deben cumplir. Conforme a este criterio, se admite que tiene que haber un órgano central o eje que gobierne el sistema, sin perjuicio de que pueda haber múltiples organismos ejecutores de aspectos específicos.

El criterio sistemático se aplicó en el Plan de Reforma Administrativa de 1972,¹⁰⁸ y está presente en los estudios recientes que se refieren a la reorganización de la Administración Pública. Con dicho criterio se busca que cada sector de actividad pública tenga un gobernador del sector, es decir, una persona a nivel ministerial que tenga la defini-

108. Véase, Comisión de Administración Pública (CAP), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, tomo II, pp. 3 y ss.

ción de la política del sector y que sea quien lo conduzca, sin perjuicio de que las políticas concretas puedan llevarse a cabo por oficinas ministeriales, por institutos autónomos o cualquier otra entidad, siempre que todos esos organismos respondan a la política del sector.

INDICE GENERAL

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN	5
Capítulo I. INTRODUCCION	
I. LA ORGANIZACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	9
1. La separación orgánica de poderes	10
2. La Administración Pública y la personalidad jurídica del Estado	14
II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	16
Capítulo II. LA POTESTAD ORGANIZATIVA	
I. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES	
1. Normas en el ámbito nacional	23
2. Normas en el ámbito estatal	26
3. Normas en el ámbito municipal	26
II. LA RESERVA EN MATERIA DE ORGANIZACION	
A. LOS DIVERSOS PODERES	28
1. Las reservas al Poder Nacional	28
2. Las reservas al Poder Estatal	29
III. LA RESERVA LEGAL EN MATERIA DE ORGANIZACION	31
1. La reserva legal en el ámbito nacional	32
A. La Administración Pública en general	32
B. La Administración Central	33

	<i>Pág.</i>
C. La Administración Descentralizada	33
D. La Administración con autonomía funcional	34
2. La reserva legal en el ámbito estatal	35
IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO	36
Capítulo III. LA CARACTERIZACION DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	
I. FUNCIONES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	43
1. La distribución territorial	43
2. La distribución funcional	45
3. La asignación de competencias	46
II. LAS FORMAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	47
1. Organización Administrativa compleja y simple	47
2. Organización Administrativa general y especial	48
3. Organización Administrativa personificada y no personificada	49
4. Organización Administrativa Central y Descentralizada	50
III. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	53
1. La Unidad de la organización administrativa	53
2. La Uniformidad de la organización administrativa	53
3. La Autonomía de la organización administrativa	55
4. La Responsabilidad de la organización administrativa	55
5. La Subordinación de la organización administrativa	56

	<i>Pág.</i>
C. La regulación de la resolución de los conflictos de competencia	78
5. La Desviación de la competencia	79
A. La delegación de atribuciones	79
a. Noción	79
b. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la delegación de firma	80
c. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa	82
d. Las formas de distribución de la competencia	84
a'. La delegación	84
b'. La desconcentración funcional	84
c'. La desconcentración regional (territorial)	85
B. La Avocación	86
6. Los límites de la competencia	87
A. El Principio de la Especialidad	87
B. El Principio de la Legalidad	88
C. El Principio de la finalidad	88
II. LA JERARQUIA	88
1. Noción	88
2. Características	88
3. Efectos	90
A. El predominio del superior jerárquico	90
B. La conducción y dirección de la actividad de los inferiores	92
C. La potestad disciplinaria	94
D. El ejercicio de las competencias genéricas	94
E. La posibilidad de delegar competencias	96

	<i>Pág.</i>
F. La potestad de control	96
G. La resolución de conflictos	97
III. LA DESCENTRALIZACION	97
1. Noción	97
2. Características jurídicas	98
3. Clases de descentralización	102
A. Descentralización territorial	102
B. Descentralización funcional	105
4. Consecuencias de la descentralización	108
A. La autonomía	108
a. Noción	108
b. La autonomía territorial	110
a'. La autonomía normativa	111
b'. La autonomía tributaria	111
c'. La autonomía política	112
d'. La autonomía administrativa	112
c. La autonomía funcional	113
d. La autonomía funcional fuera del ámbito de la descentralización	113
B. El control de tutela en la descentralización funcional	116
a. Noción	116
b. Diferencias entre el control jerárquico y el control de tutela	118
c. Clases de tutela	120
IV. LA COORDINACION	123
1. Los Niveles para la coordinación	124
2. El problema de la coordinación	126

IMPRESO DURANTE MAYO DE 1978
EN LA IMPRENTA UNIVERSITARIA DE LA
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA