

ASPECTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE DIRECCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL CENTRAL VENEZOLANA

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad central de Venezuela

La Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)¹, regula básicamente la organización de la Administración Pública nacional *ejecutiva* (Art. 2), estableciendo en sus normas, la clasificación clásica general de la misma, distinguiendo entre la Administración Pública Central del Poder Nacional (Título III) y la Administración Pública nacional descentralizada funcionalmente (Capítulo II, Título IV).

En cuanto a la organización de la Administración Pública nacional central, el artículo 45 de la LOAP distingue dos tipos de *órganos superiores* de la misma: los órganos superiores de dirección y los órganos superiores de consulta, los cuales ejercen el Poder Ejecutivo en los términos del artículo 225 de la Constitución.

La Ley Orgánica enumera como órganos superiores de dirección de la Administración Pública Central a los siguientes: el presidente de la República, el vicepresidente ejecutivo, el Consejo de Ministros, los ministros y los viceministros.

En cuanto a los órganos superiores de consulta de la Administración Pública Central, el artículo 45 de la LOAP enumera los siguientes: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y los gabinetes ministeriales, los cuales también ejercen el Poder Ejecutivo (Art. 225 C).

Nuestro propósito, a continuación, es analizar el régimen de la organización de la de los órganos superiores de dirección de Administración Pública Central nacional, a los cuales, de acuerdo con el artículo 46 de la LOAP, corresponde dirigir la política interior y exterior de la República, ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución y las leyes. Asimismo, tienen a su cargo la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados.

Además, los órganos superiores de dirección de la Administración Pública Central ejercen el control de la actividad y de las políticas desarrolladas por los órganos inferiores, a los cuales deben evaluar en su funcionamiento, desempeño y resultados.

I. LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El presidente de la República, conforme al artículo 226 de la Constitución, es el jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, "en cuya conducción dirige la acción de gobierno", como

¹ *Gaceta Oficial* N° 37.305 de 17-10-2001. Véase Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2002

lo repite el artículo 236,2 de la Constitución. En materia administrativa, el artículo 47 de la LOAP señala que, además, el presidente de la República dirige la acción de la Administración Pública central del Poder Nacional con la colaboración inmediata del vicepresidente ejecutivo, conforme a lo establecido en la Constitución y en las leyes.

1. *Competencias administrativas del presidente de la República*

De acuerdo con el artículo 236 de la Constitución, las siguientes serían las atribuciones y obligaciones del presidente de la República, en *materia administrativa o en relación con la Administración Pública*:

3. Nombrar y remover al vicepresidente ejecutivo y a los Ministros.
6. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.
10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón. Además, el artículo 87 de la LOAP reitera que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al presidente de la República, en Consejo de Ministros, de conformidad con la Constitución y las leyes.
11. Administrar la Hacienda Pública Nacional.
12. Negociar los empréstitos nacionales.
13. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada.
14. Celebrar los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y a la ley.
15. Designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador General de la República y a los jefes de las misiones diplomáticas permanentes.
16. Nombrar y remover a aquellos funcionarios cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.
17. Dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del vicepresidente ejecutivo, informes o mensajes especiales.
18. Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.
20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.
23. Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación.

Todos los actos antes señalados del presidente de la República, con excepción del señalado en el ordinal 3 deben ser refrendados para su validez por el vicepresidente ejecutivo y el ministro o ministros respectivos.

Las atribuciones antes señaladas en los numerales 10, 12, 13, 14, 18, las debe ejercer el Presidente en Consejo de Ministros, así como las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

2. *Régimen de ejercicio de la potestad reglamentaria*

A. *Límites*

Como resulta del principio de la reserva legal establecida en la Constitución, el artículo 87 de la LOAP dispone que los reglamentos no pueden regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango; además, sin perjuicio de su función de de-

sarrollo o colaboración con respecto a la ley, los reglamentos no pueden tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

B. *El procedimiento de elaboración de los reglamentos*

Conforme al artículo 88 de la LOAP, la elaboración de los reglamentos de leyes debe ajustarse obligatoriamente al siguiente procedimiento:

1. La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se debe llevar a cabo por el ministerio competente según la materia, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se debe acompañar un informe técnico y un informe sobre su impacto o incidencia presupuestaria.

2. A lo largo del proceso de elaboración se debe recabar, además de los informes, los dictámenes correspondientes y cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar la eficacia y la legalidad del texto.

3. Elaborado el texto se debe someter a consulta pública para garantizar el derecho de participación de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el Título VI de la LOAP. Durante el proceso de consulta las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones que los agrupen o representen, pueden presentar observaciones y propuestas sobre el contenido del reglamento las cuales deben ser analizadas por el ministerio encargado de la elaboración y coordinación del reglamento.

4. Aprobado el reglamento por el presidente de la República en Consejo de Ministros, entrará en vigencia con su publicación en la Gaceta Oficial de la República, salvo que el mismo disponga otra cosa.

C. *El término para la reglamentación de las leyes*

En todo caso, establece el artículo 89 de la LOAP, que el Ejecutivo Nacional debe obligatoriamente aprobar el o los reglamentos necesarios para la eficaz aplicación y desarrollo de las leyes, dentro del año inmediatamente siguiente a la promulgación de las mismas.

3. *Otros órganos de la Administración Pública nacional central adscritos a la Presidencia de la República*

Además de los órganos superiores de dirección y de consulta de la Administración Pública antes señalados, la Ley Orgánica regula otros órganos de la Administración Pública nacional central, que son los consejos, comisiones y comisionados presidenciales, las autoridades únicas de área y los sistemas de apoyo.

A. *Los consejos nacionales*

Los consejos nacionales son órganos colegiados creados por el presidente de la República con carácter permanente o temporal, integrados por autoridades públicas y personas representativas de la sociedad, para la consulta de las políticas públicas sectoriales que determine el decreto de creación (Art. 70). En este decreto se debe determinar la integra-

ción de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole, en cada uno de estos consejos nacionales (Art. 70).

B. Los comisionados y comisiones presidenciales e interministeriales

El presidente de la República, además, puede designar comisionados y crear comisiones presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos y personas especializadas, para el examen y consideración en la materia que se determine en el decreto de creación (Art. 71), en el cual debe determinarse quién debe presidir las comisiones.

Las comisiones presidenciales o interministeriales también pueden tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos ministerios. Sus conclusiones y recomendaciones deben ser adoptadas por mayoría absoluta de votos (Art. 71).

C. Las autoridades únicas de área o de región

El presidente de la República puede designar autoridades únicas de área o de región para el desarrollo de territorios o programas regionales, con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los decretos que las crearen (Art. 72). En esta materia, era la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio² la que regulaba dichas autoridades únicas para desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran (Art. 58). Dicha Ley, sin embargo, ha sido sustituida por la Ley Orgánica de Planificación y ordenación territorial de 2005, en la cual han desaparecido las normas relativas a dichas autoridades.

D. Las oficinas nacionales y los sistemas de apoyo de la Administración Pública Nacional

El presidente de la República puede crear oficinas nacionales para que auxilien a los órganos y entes de la Administración Pública nacional en la formulación y aprobación de las políticas institucionales respectivas. Dichas oficinas deben ser los órganos rectores de los sistemas que les estén asignados y que comprenden los correspondientes órganos de apoyo técnico y logístico institucional de la Administración Pública nacional (Art. 75).

A tal efecto, conforme al artículo 73 de la LOAP, los sistemas de apoyo técnico y logístico de la Administración Pública nacional están conformados por la agrupación de procesos funcionales, procedimientos administrativos y redes de órganos coordinados, cuyo propósito es ofrecer asesoría estratégica y suministro de insumos institucionales a los órganos sustantivos, garantizando las condiciones organizacionales necesarias para su adecuado funcionamiento y para el logro de las metas y objetivos esperados por la Administración Pública Nacional.

² Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.238 Extraordinaria de 11-11-83. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica para la ordenación del Territorio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 69 y ss.

Las oficinas nacionales, como órganos rectores de los sistemas de apoyo, deben fiscalizar y supervisar las actividades de los órganos que integran los respectivos sistemas de apoyo institucional de la Administración Pública Nacional, para lo cual estos órganos deben permitir el acceso a documentos, expedientes, archivos, procedimientos y trámites administrativos, y suministrarán cualquier información que les sea requerida.

Los órganos o entes rectores de los sistemas de apoyo institucional deben evaluar la información obtenida y ordenar a los órganos de apoyo la corrección de las deficiencias detectadas. Los órganos de apoyo deben efectuar las correcciones señaladas y, en caso de incumplimiento, el respectivo órgano o ente rector debe formular la queja correspondiente ante el ministro o máximo órgano jerárquico correspondiente, con copia al vicepresidente ejecutivo (Art. 74).

Debe señalarse, por último, que las unidades administrativas de las oficinas nacionales también pueden ser desconcentradas mediante reglamento orgánico, aplicándose las mismas regulaciones expuestas en relación con la desconcentración administrativa ministerial (Art. 90 y ss. LOAP).

II LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Tanto el artículo 238 de la Constitución como el artículo 48 de la LOAP, señalan que el vicepresidente de la República es órgano directo y colaborador inmediato del presidente de la República en su condición de jefe del Ejecutivo Nacional, con quien debe colaborar en la dirección de la acción de gobierno (Art. 49,1 LOAP). Corresponde al Presidente de la República el libre nombramiento y remoción del Vicepresidente (art. 236,3, Constitución), por lo que esta figura no modifica en forma alguna el sistema presidencial tradicional.

De acuerdo a la enumeración de competencias del vicepresidente que establece el artículo 239 de la Constitución, el artículo 49 de la LOAP las repite y amplía, indicando entre sus atribuciones las siguientes *relacionadas con la Administración Pública o la función administrativa*:

2. Coordinar la Administración Pública Nacional, central y descentralizada funcionalmente, de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República.
3. Proponer al Presidente o Presidenta de la República el nombramiento y la remoción de los ministros.
4. Presidir, previa autorización del Presidente o Presidenta de la República, el Consejo de Ministros.
5. Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional y efectuar el seguimiento a la discusión parlamentaria de los proyectos de ley.
6. Presidir el Consejo Federal de Gobierno y coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con los estados, los distritos metropolitanos y los municipios.
7. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.
8. Suplir las faltas temporales y absolutas del Presidente o Presidenta de la República, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
9. Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente o Presidenta de la República.
10. Dirigir y coordinar el proceso de evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas por el Ejecutivo Nacional e informar de ello al Presidente de la República.
11. Efectuar el seguimiento a las decisiones del Consejo de Ministros e informar periódicamente al Presidente de la República sobre el estado general de su ejecución y resultados.

12. Efectuar el seguimiento a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a los ministros o ministras e informarle sobre su ejecución y resultados.
13. Coordinar y ejecutar los trámites correspondientes a la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, ante la Asamblea Nacional.
14. Coordinar el proceso de promulgación de las leyes y, de ser el caso, el proceso de reparo presidencial a que se refiere el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
15. Presidir el Consejo de Estado.

La Vicepresidencia de la República debe contar con la estructura orgánica y los funcionarios que requiera para el logro de su misión, de conformidad con el reglamento orgánico que apruebe el presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 48).

III. EL CONSEJO DE MINISTROS

1. *Integración y misión*

De acuerdo con el artículo 242 de la Constitución y con el artículo 50 de la LOAP, el presidente de la República, el vicepresidente ejecutivo y los ministros, reunidos, integran el Consejo de Ministros, el cual debe ser presidido por el presidente de la República o por el vicepresidente ejecutivo.

Este último, sin embargo, de acuerdo con el artículo 242 de la Constitución, sólo puede presidir el Consejo de Ministros, con autorización del presidente de la República, cuando éste no pueda asistir a sus reuniones. En este último caso, además, todas las decisiones adoptadas deben ser ratificadas por el presidente de la República. Por supuesto, el acto de ratificación es un acto posterior al de adopción de la decisión y así debe constar formalmente en el texto de la decisión.

El procurador general de la República, por su parte, de acuerdo con el mismo artículo 59 de la LOAP puede asistir al Consejo de Ministros, pero solamente con derecho a voz. Además, el presidente de la República puede invitar a otros funcionarios y personas a las reuniones del Consejo de Ministros, cuando a su juicio la naturaleza de la materia o su importancia así lo requieran.

Por último, corresponde al propio Consejo de Ministros la designación de su Secretario.

La finalidad fundamental del Consejo de Ministros, conforme al artículo 51 de la LOAP, es la consideración y aprobación de las políticas públicas generales y sectoriales que son competencias del Poder Ejecutivo Nacional.

2. *Los principios legales sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros*

El artículo 52 de la LOAP establece, en forma general, que el presidente de la República, mediante decreto, debe fijar la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, con el objeto de garantizar el ejercicio eficaz de sus competencias y su adaptabilidad a los requerimientos que imponen las políticas públicas cuya consideración y aprobación le corresponde.

En el referido decreto se deben establecer las unidades de apoyo técnico y logístico necesarias para el eficaz cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, la Ley Orgánica establece algunas regulaciones en la materia, que son las siguientes:

A. *El quórum de funcionamiento*

El quórum de funcionamiento del Consejo de Ministros no puede ser menor de las 2/3 partes de sus miembros. Sin embargo, en caso de que el presidente de la República estime urgente la consideración de uno o determinados asuntos, el Consejo de Ministros puede sesionar con la mayoría absoluta de sus integrantes (Art. 53 LOAP).

B. *La periodicidad de las reuniones*

El presidente de la República debe fijar la periodicidad de las reuniones del Consejo de Ministros y está legalmente autorizado para convocarlo extraordinariamente cuando lo juzgue conveniente (Art. 54 LOAP).

C. *Las actas de las sesiones*

De las sesiones del Consejo de Ministros se debe levantar un acta por el secretario, quien la debe asentar en un libro especial y la debe certificar con su firma, una vez aprobada.

Dicha acta debe contener las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de los asistentes, las decisiones adoptadas sobre cada uno de los asuntos tratados en la reunión y los informes presentados (Art. 55 LOAP).

D. *El carácter de las deliberaciones y decisiones*

Conforme al artículo 56 de la LOAP, las deliberaciones del Consejo de Ministros tienen carácter secreto.

Sin embargo, las decisiones que se adopten en el Consejo de Ministros, por supuesto que no tienen carácter confidencial ni secreto.

No obstante, por razones de interés nacional o de carácter estratégico, conforme al mismo artículo 56 de la LOAP, el presidente de la República puede declarar reservada algunas de las decisiones del Consejo de Ministros, en cuyo caso, el punto en el acta correspondiente tendrá carácter confidencial o secreto sólo durante el tiempo estrictamente necesario, que tiene que fijar el presidente de la República, luego del cual el mismo presidente de la República debe levantar la reserva de la decisión adoptada (Art. 56 LOAP).

3. *La responsabilidad solidaria de los miembros del Consejo de Ministros*

Conforme a lo establecido en el artículo 242 de la Constitución, lo cual desarrolla el artículo 57 de la LOAP, el vicepresidente ejecutivo y los ministros son solidariamente responsables con el presidente de la República de las decisiones adoptadas en las reuniones

del Consejo de Ministros a que hubieren concurrido, salvo que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

4. *El rol del Consejo de Ministros en la iniciativa legislativa del Ejecutivo Nacional*

Conforme al artículo 204,1 de la Constitución, el Poder Ejecutivo Nacional tiene la iniciativa de las leyes, mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de proyectos de ley a la Asamblea Nacional (Art. 85 LOAP).

A tal efecto, el artículo 86 de la LOAP establece el siguiente procedimiento de elaboración de proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional, en el cual se asigna un rol básico al Consejo de Ministros:

1. El procedimiento debe iniciarse en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que debe ir acompañado por un informe jurídico, los estudios o informes técnicos sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por un informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria.

2. El titular del ministerio proponente debe elevar el anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización.

3. Una vez cumplidos los trámites antes indicados, el ministro proponente debe someter el anteproyecto, nuevamente, al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a la Asamblea Nacional, acompañándolo de una exposición de motivos, del informe técnico y del informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria, y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.

4. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Consejo de Ministros puede prescindir de los trámites contemplados en este artículo y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a la Asamblea Nacional.

5. En todo caso, en el diseño y planificación de los proyectos de ley que proponga a la Asamblea Nacional, el Ejecutivo Nacional debe hacer las estimaciones económicas y presupuestarias necesarias para cubrir los costos que genere cada proyecto de ley, exclusivamente con base en ingresos ordinarios.

IV. LA ORGANIZACIÓN MINISTERIAL

1. *Los ministerios*

A. *Carácter y régimen de organización interna*

De acuerdo con el artículo 60 de la LOAP, los ministerios son los órganos del Ejecutivo Nacional encargados de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en las materias de su competen-

cia y sobre las cuales ejercen su rectoría (Art. 60)³. Su número y competencias se deben establecer, conforme al artículo 236,20 de la Constitución, mediante decreto que, en este caso, tiene rango de ley. A tal efecto el presidente de la República comenzó a organizar los ministerios a partir del Decreto N° 1475 de 17 de octubre de 2001⁴.

En esta forma, la tradicional disposición constitucional que exigía que la ley fuera la que estableciera el número, organización y las competencias de los ministerios, se modificó en la Constitución de 1999, al atribuirse tal facultad al Presidente de la República. El decreto presidencial que al efecto se dicte, por ello, en nuestro criterio puede considerarse como un decreto con fuerza de ley, en cuanto que tiene poder modificatorio o derogatorio de las leyes atributivas de competencias a los ministerios, en los casos en los que el decreto cree o elimine alguno, pero dichos decretos, sin duda, no pueden ser fuente de competencias nuevas. La competencia de los órganos de la Administración Pública, incluidos los Ministerios, como se ha dicho, sólo puede tener como fuente la ley; y el decreto ejecutivo de fijación del número de ministerios lo que puede es distribuir la competencia legal entre los diversos ministerios, sin crear nuevas competencias.

Ahora bien, en cuanto a la organización de los ministerios, la suprema dirección de los mismos corresponde al ministro, quien la debe ejercer con la inmediata colaboración de los viceministros y de los órganos de apoyo ministerial (Art. 62).

Por ello, cada ministerio debe estar integrado por el despacho del ministro y los despachos de los viceministros. El reglamento orgánico de cada ministerio debe determinar el número y competencias de los viceministros de acuerdo con los sectores que deba atender, así como de las demás dependencias del ministerio que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido (Art. 64). Además, conforme al artículo 61 de la LOAP, las competencias específicas y las actividades particulares de cada ministerio son las establecidas en el reglamento orgánico respectivo, como instrumento "distribuidor" de competencias. Por ello, estos decretos orgánicos, por supuesto, a pesar de ser dictados por el Presidente de la República, están sujetos a las disposiciones del decreto de organización ministerial, y no pueden en forma alguna modificar las leyes, que son las que crean las competencias.

B. *Los ministros*

De acuerdo con el artículo 242 de la Constitución, los ministros son órganos directos del presidente de la República.

a. *Clases de ministros*

Los ministros pueden ser de dos clases: con despacho ministerial o sin tal despacho. El número de los ministros con despacho ministerial deriva del decreto de organización y funcionamiento de los ministerios que, conforme al artículo 236,20 de la Constitución y al artículo 50 de la LOAP, dicte el presidente de la República. En esta forma de acuerdo con

³ Véase sobre la organización ministerial, Allan R. Brewer-Carías, "Principios Generales de la Organización de la Administración Central, con particular referencia a la Administración Ministerial", en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas 1980, pp. 5-22

⁴ *Gaceta Oficial* N° 37.305 de 17-10-01.

el artículo 1º del Decreto N° 1475 de 17-10-01 sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Central, que fue el primero que se dictó al sancionarse la LOAP, los siguientes son los 14 ministerios establecidos: del Interior y Justicia; de Relaciones Exteriores; de Finanzas; de la Defensa; de la Producción y el Comercio; de Educación, Cultura y Deportes; de Salud y Desarrollo Social; del Trabajo; de Infraestructura; de Energía y Minas; del Ambiente y de los Recursos Naturales, de Planificación y Desarrollo; de Ciencia y Tecnología; y de la Presidencia de la República⁵. En 2005 los Ministerios eran 23.

Pero además de los ministros con despacho ministerial, el artículo 243 de la Constitución y el artículo 59 de la LOAP, autorizan al presidente de la República para nombrar ministros de Estado, sin asignarles despacho determinado, los cuales además de asistir y participar en el Consejo de Ministros, deben asesorar al presidente de la República o vicepresidente ejecutivo, en los asuntos que les fueren asignados.

Además, conforme al artículo 59 de la LOAP, por vía de excepción y mediante decreto motivado, el presidente de la República puede designar ministros de Estado, adscribiéndoles los órganos, entes o fondos necesarios para el eficaz cumplimiento de los fines que se les asignen.

b. *Funciones y competencias comunes de los Ministros*

Corresponde a los ministros y a sus viceministros, la planificación y coordinación estratégicos del ministerio y la rectoría de las políticas públicas del sector cuya competencia les esté atribuida (Art. 63 LOAP).

En particular, en cuanto a los ministros con despacho, el artículo 76 de la LOAP, les asigna las siguientes atribuciones:

1. Dirigir la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas sectoriales que les correspondan, de conformidad con el decreto presidencial que determine el número y la competencia de los ministerios y con el reglamento orgánico respectivo.
2. Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del ministerio, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo, la Constitución y las leyes confieren a los órganos de la función contralora.
3. Representar política y administrativamente al ministerio.
4. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República o el Vicepresidente Ejecutivo, a quienes deberán dar cuenta de su actuación, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley.
5. Informar al Presidente de la República y al Vicepresidente Ejecutivo sobre el funcionamiento de sus ministerios y garantizar el suministro de información a los sistemas de información sobre la ejecución y resultados de las políticas públicas a sus cargos, a los sistemas de información correspondientes.
6. Asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, del Consejo Federal de Gobierno y de los gabinetes sectoriales que integren.
7. Convocar y reunir periódicamente los gabinetes ministeriales.

⁵ Sobre la evolución del número y competencias de los ministerios, véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, pp. 127 y ss.

8. Refrendar los actos del Presidente de la República o del Vicepresidente Ejecutivo que sean de su competencia y cuidar de su ejecución, así como de la promulgación y ejecución de los decretos o resoluciones que dicten.
9. Presentar a la Asamblea Nacional la memoria y cuenta de su ministerio, señalando las políticas, estrategias, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos a su gestión.
10. Presentar, conforme a la ley, el anteproyecto de presupuesto del ministerio y remitirlo, para su estudio y tramitación, al órgano rector del sistema de apoyo presupuestario.
11. Ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del ministerio.
12. Ejercer la rectoría de las políticas públicas que deben desarrollar los institutos autónomos, empresas y fundaciones del Estado adscritos a sus despachos, así como las funciones de coordinación y control que les correspondan conforme a esta Ley, a las leyes especiales de creación y a los demás instrumentos jurídicos respectivos.
13. Ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las empresas del Estado que se le asigne, así como el correspondiente control accionario.
14. Comprometer y ordenar los gastos del ministerio e intervenir en la tramitación de créditos adicionales y demás modificaciones de su presupuesto, de conformidad con la ley.
15. Otorgar, previo cumplimiento de las formalidades de ley, los contratos relacionados con asuntos propios del ministerio.
16. Comunicar al Procurador o Procuradora General de la República las instrucciones concernientes a los asuntos en que éste deba intervenir en las materias de la competencia del ministerio.
17. Cumplir oportunamente las obligaciones legales respecto a la Contraloría General de la República.
18. Suscribir los actos y correspondencias del despacho a su cargo.
19. Resolver los recursos administrativos que les corresponda conocer y decidir de conformidad con la ley.
20. Llevar a conocimiento y resolución del Presidente de la República o del Vicepresidente Ejecutivo, los asuntos o solicitudes que requieran su intervención.
21. Legalizar la firma de los funcionarios y funcionarias al servicio del ministerio.
22. Resolver los conflictos de competencia entre funcionarios del ministerio y ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias.
23. Contratar para el ministerio los servicios de profesionales y técnicos por tiempo determinado o para obra determinada.
24. Someter a la decisión del Presidente de la República o del Vicepresidente Ejecutivo los asuntos de su competencia en cuyas resultas tengan interés personal, o lo tengan su cónyuge o algún pariente por consanguinidad en cualquier grado en la línea recta o en la colateral hasta el cuarto grado inclusive, o por afinidad hasta el segundo grado.
25. Delegar sus atribuciones, gestiones y la firma de documentos de conformidad con las previsiones de la presente Ley y su reglamento respectivo.

c. Las cuentas de los ministros al presidente de la República

En principio, los ministros deben someter a la consideración del presidente de la República los asuntos de su despacho que así lo ameriten. Sin embargo, el presidente de la República puede autorizar a que dichas cuentas se presenten ante los ministros coordinadores de gabinetes sectoriales a fin de que sean estos los que presenten los asuntos al presidente de la República (Art. 69).

d. Las memorias y cuentas de los ministros ante la Asamblea Nacional

Las memorias que los ministros deban presentar a la Asamblea Nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución, deben contener la exposición razonada y suficiente de las políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, im-

pactos y obstáculos en la gestión de cada ministerio en el año inmediatamente anterior, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente. Si posteriormente se evidenciaran actos o hechos desconocidos por el ministro, que por su importancia merecieran ser del conocimiento de la Asamblea Nacional, estos deben ser dados a conocer a ese Poder Legislativo (Art. 77 LOAP).

En la memoria y cuenta de sus despachos, los ministros deben informar anualmente a la Asamblea Nacional acerca de las actividades de control que ejerzan, en los términos previstos en la LOAP, sobre los entes que les estén adscritos o se encuentren bajo su tutela.

Además, en las memorias se deben insertar aquellos documentos que el ministro considere indispensables, teniendo en cuenta su naturaleza y trascendencia, por lo que no deberán incluirse en las memorias simples relaciones de actividades o documentos (Art. 77 LOAP).

La aprobación de las memorias de los ministros, conforme al artículo 78 de la LOAP, no comprende la de las convenciones y actos contenidos en ellas que requieran especial aprobación legislativa.

Conforme al artículo 79 de la LOAP, cada ministerio debe presentar una cuenta que debe acompañar la memoria y que debe contener una exposición de motivos, los estados contables mensuales y el resultado de las contabilidades ordenadas por la ley. La cuenta se dividirá en dos secciones: cuenta de rentas y cuenta de gastos.

Esta cuenta debe estar vinculada a la memoria, al plan estratégico respectivo y a sus resultados, de manera que constituya una exposición integrada de la gestión del ministro y permita su evaluación conjunta (Art. 80).

En el caso específico de la cuenta del Ministerio de Finanzas, el artículo 81 de la LOAP exige que debe comprender, además, la Cuenta General de Rentas y Gastos Públicos, la cual debe centralizar el movimiento general de todos los ramos de rentas y de gastos y la Cuenta de Bienes Nacionales adscritos a los diversos ministerios, con especificación del movimiento de los bienes muebles e inmuebles, de conformidad con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público⁶.

C. *Los viceministros*

Los viceministros son los órganos inmediatos del ministro, y tienen a su cargo, específicamente, la supervisión de las actividades de sus respectivas dependencias de acuerdo con las instrucciones del ministro. Los viceministros, además, tienen a su cargo las atribuciones que les otorguen la LOAP y el reglamento orgánico del ministerio, así como el conocimiento y la decisión de los asuntos que les delegue el ministro (Art. 82 LOAP).

Conforme al artículo 65 de la LOAP, los viceministros son de libre nombramiento y remoción por el presidente de la República, oída la propuesta del ministro correspondiente. Lamentablemente, en nuestro criterio, con esta norma se rompe la línea jerárquica en la conducción de los ministerios, pues este nombramiento debería corresponder a los ministros y no al presidente de la República.

⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.029 de 5-9-2000.

No pueden existir ni crearse cargos de viceministro sin asignación específica de sectores de actividad administrativa; aun cuando los viceministros pueden tener asignado más de un sector (Art. 66).

El artículo 83 de la LOAP enumera las siguientes competencias comunes de los viceministros:

1. Seguir y evaluar las políticas a su cargo; dirigir, planificar, coordinar y supervisar las actividades de las dependencias de sus respectivos despachos; y resolver los asuntos que les sometan sus funcionarios o funcionarias, de lo cual darán cuenta al ministro o ministra en los gabinetes ministeriales o cuando éste o ésta lo considere oportuno.
2. Ejercer la administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta de sus respectivos despachos.
3. Comprometer y ordenar, por delegación del ministro o ministra, los gastos correspondientes a las dependencias a su cargo.
4. Suscribir los actos y correspondencia de los despachos a sus cargos.
5. Cumplir y hacer cumplir las órdenes e instrucciones que les comunique el ministro o ministra, a quien darán cuenta de su actuación.
6. Coordinar aquellas materias que el ministro o ministra disponga llevar a la cuenta del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo, al Consejo de Ministros y a los gabinetes sectoriales.
7. Asistir a los gabinetes ministeriales y presentar en el mismo los informes, evaluaciones y opiniones sobre las políticas de los ministerios.
8. Ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias correspondiente.
9. Contratar por delegación del ministro o ministra los servicios de profesionales y técnicos por tiempo determinado o para obra determinada.
10. Llevar a conocimiento y resolución del ministro o ministra, los asuntos o solicitudes que requieran su intervención, incluyendo las que por su órgano sean presentadas por las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas.
11. Someter a la decisión del ministro o ministra los asuntos de su atribución en cuyas resultas tenga interés personal directo, por sí o a través de terceras personas.
12. Delegar atribuciones, gestiones y la firma de documentos, conforme a lo que establezca esta Ley y su reglamento.

2. *Los principios de la organización ministerial*

Tal como se ha indicado, los ministros son los órganos directos del presidente de la República, por lo que los ministerios constituyen las organizaciones más importantes del Poder Ejecutivo Nacional para la ejecución de las políticas estatales. Los principios de organización de mayor relevancia que tiene la Administración ministerial, dentro del complejo de la Administración central, además de la uniformidad organizativa plasmada en el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, son los siguientes: la unidad de la personalidad jurídica; la unidad patrimonial; la unidad presupuestaria; la unidad jerárquica; y la unidad sectorial.

A. *La unidad de la personalidad jurídica*

La Administración Pública Central en Venezuela, está configurada por el conjunto de los órganos administrativos a través de los cuales o por cuyo intermedio se manifiesta la voluntad o el actuar de la República, como persona jurídica.

El Estado venezolano, como entidad nacional, como se ha dicho, tiene una sola personalidad jurídica, la de la República, y todos los órganos de la Administración central responden a dicha personalidad jurídica única. La “personalidad jurídica de la Administración” por tanto es una sola y única, la de la República, por lo que los diversos órganos de la Administración central no tienen personalidad propia. También, tal como se señaló, los órganos de la Administración Pública nacional que ejercen otros Poderes Públicos tampoco tienen personalidad jurídica propia, sino que participan de la personalidad de la República y cuando actúan, jurídicamente hablando, actualizan la personalidad jurídica de la República.

En la misma forma, los ministerios no tienen personalidad jurídica propia, sino que son órganos de una sola persona jurídica: la República. Cuando las Administraciones Ministeriales o, en general, el Ejecutivo Nacional, contratan o sus órganos causan un daño, quien contrata o responde, por supuesto, es la República

Por tanto, la Administración Ministerial, como parte de la Administración central, tiene una sola y única personalidad jurídica: la personalidad de la República, como persona nacional, distinta, en el ámbito territorial, de las otras personas político-territoriales: los estados y municipios; y distinta, también, en el ámbito funcional, de los entes descentralizados funcionalmente, como por ejemplo, los institutos autónomos y las empresas del Estado.

B. *La unidad patrimonial: la unidad del Tesoro*

A la existencia de una sola y única personalidad jurídica de la Administración central Ministerial se acompaña la existencia, también, de una unidad patrimonial de la Administración central Ministerial.

El patrimonio de la República, como persona jurídica, es uno y único, por lo que todos los ingresos recaudados por los ministerios, incluso por los servicios autónomos sin personalidad jurídica; todos los gastos efectuados por los servicios ministeriales; y todos los bienes adscritos a los ministerios son ingresos, gastos y bienes nacionales, regidos por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y sometidos al control de la Contraloría General de la República, conforme a lo prescrito en el artículo 289 de la Constitución.

El sustento fundamental del principio de la unidad patrimonial de la Administración central Ministerial, derivado de la unidad de personalidad jurídica, en materia hacendística, es el denominado principio de la unidad del Tesoro, el cual implica que la masa general del Tesoro es una y única, por lo que todos los ingresos nacionales deben ir a la masa general del Tesoro, sin afectación específica a un servicio de la Administración central o Ministerial; así como todos los gastos de la Administración central Ministerial, deben hacerse con cargo a esa masa general del Tesoro, sin afectar una partida patrimonial específica de algún órgano administrativo.

Este principio de la unidad del Tesoro, o unidad patrimonial de la Administración central Ministerial, está indirectamente consagrado en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público al establecer en su artículo 34 que no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender

el pago de determinados gastos, ni predeterminarse asignaciones presupuestarias para atender gastos de entes o funciones estatales específicas, salvo las afectaciones constitucionales. No obstante, y sin que ello constituya la posibilidad de realizar gastos extrapresupuestarios, podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos: 1. Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor de la República o sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, con destino específico; 2. Los recursos provenientes de operaciones de crédito público; 3. Los que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica; y 4. El producto de las contribuciones especiales.

Sin embargo, no todas estas excepciones al principio de la no afectación de ingresos a gastos específicos, implican excepciones al principio de la unidad patrimonial de la Administración central Ministerial; esto sólo se produciría en caso de que exista una separación patrimonial, mediante la creación de un patrimonio autónomo o separado para la realización de determinadas actividades, con cierta autonomía de gestión, lo cual se produciría en los siguientes casos: el establecimiento de un patrimonio separado, consecuencia de un régimen especial de gestión de un servicio público; la creación de patrimonios autónomos, mediante ley, para constituir fondos de inversión, sea que éstos tengan personalidad jurídica, como fue el Fondo de Inversiones de Venezuela, en cuyo caso había una descentralización funcional, sea que no la tengan, como sucedió con el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones; y los que resulten de la gestión de servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Respecto de estos últimos, los denominados servicios autónomos sin personalidad jurídica, en los últimos años han venido creándose mediante decreto, para la prestación de determinados servicios, con la característica de que los ingresos que originan dichos servicios, no van a la masa general del Tesoro, sino que se afectan al funcionamiento del mismo servicio, el cual, a pesar de su autonomía de gestión, permanece integrado en la estructura orgánica del ministerio respectivo.

Estos servicios, como se dijo, están ahora regulados en la Ley Orgánica de la Administración Pública en la cual se dispuso que el presidente de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en Consejo de Ministros, puede crear órganos con carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica u otorgar tal carácter a órganos ya existentes en los ministerios y las oficinas nacionales (Art. 92); ello con el propósito de obtener recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado. De acuerdo con la LOAP, sólo puede otorgarse tal carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos propios (Art. 92).

En todo caso, los referidos servicios son órganos que deben depender jerárquicamente del ministro o del viceministro que determine el respectivo reglamento orgánico (Art. 92).

Estos servicios autónomos sin personalidad jurídica deben contar con un fondo separado, para lo cual deben estar dotados de la autonomía que acuerde el reglamento orgánico que les otorgue tal carácter. Conforme al artículo 34,3 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público⁷, antes mencionada, los ingresos provenientes de la

⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.029 de 5-9-2000.

gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica no forman parte del Tesoro y, en tal virtud, pueden ser afectados directamente, de acuerdo con los fines para los cuales han sido creados. Tales ingresos sólo pueden ser utilizados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines (Art. 93).

C. *La unidad presupuestaria*

La Administración central, conforme a la Constitución, tiene un régimen presupuestario único, tal como lo precisa el artículo 314 al señalar que “no se hará ningún gasto (*sic*) que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”. Esta unidad de régimen, caracterizado por la rigidez presupuestaria con la sola excepción de los créditos adicionales al Presupuesto, se aplica en igual forma a todos los órganos de la Administración central y Ministerial.

Por otra parte, en cuanto a la ordenación de pagos, los ministros son los ordenadores de pago en lo que concierne a sus respectivos despachos; y en cuanto a los otros órganos de la Administración Pública, conforme al artículo 51 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, el director del despacho del presidente de la República, el vicepresidente ejecutivo de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el presidente del Consejo Moral Republicano, el contralor general de la República, el fiscal general de la República, el defensor del pueblo, el presidente del Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la República, el superintendente nacional de Auditoría Interna y las máximas autoridades de los entes descentralizados sin fines empresariales, serán los ordenadores de compromisos y pagos en cuanto el presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen.

Ahora bien, en cuanto a la Administración central Ministerial, la unidad presupuestaria se manifiesta, particularmente, en el mismo régimen de ejecución presupuestaria, entre otros, en los siguientes aspectos: en los compromisos presupuestarios, en el sentido de que los ministros no pueden adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista, estando sometidos, dichos compromisos, al control de contratos o compromisos financieros establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; y en la ordenación de los pagos, sometida a las mismas formalidades y modalidades de control conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

D. *La unidad jerárquica*

Además de la unidad de la personalidad jurídica y de la unidad patrimonial y presupuestaria, las Administraciones Ministeriales responden también, al principio básico de la organización administrativa: la jerarquía administrativa. Así, los ministerios tienen una unidad jerárquica fundamental, que sitúa, en su cúspide, al ministro, como funcionario encargado de orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del ministerio, tal como lo precisa la Ley Orgánica de la Administración Pública (Art. 76,2). Este mismo texto, le asigna al ministro las siguientes funciones relacionadas con la potestad jerárquica: ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del ministerio; resolver los recursos administrativos que les

corresponda conocer y decidir de conformidad con la ley; resolver los conflictos de competencia entre funcionarios o funcionarias del ministerio y ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias.

En el ejercicio de sus funciones como superior jerárquico del despacho ministerial, los ministros están asistidos por los viceministros, quienes actúan como órganos inmediatos del ministro, conforme al artículo 82 de la ley Orgánica de la Administración Pública. Los viceministros tienen a su cargo supervisar las actividades de sus respectivas dependencias de acuerdo con las instrucciones del ministro y tienen a su cargo además, el conocimiento y la decisión de los asuntos que les delegue el ministro.

E. *La unidad sectorial*

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública, los ministerios deben ser los órganos centrales de los sistemas administrativos que deben establecerse en cada sector; de allí inclusive, que las competencias distribuidas en el decreto de organización ministerial deben tener una orientación sectorial.

Esta unidad sectorial, como principio de organización de los ministerios implica que los ministros tienen entre sus funciones comunes las de control de la Administración descentralizada perteneciente al sector. En tal sentido, a los ministros corresponde, en su respectivo sector, ejercer la rectoría de las políticas públicas que deben desarrollar los institutos autónomos, empresas y fundaciones del Estado adscritos a sus despachos, así como las funciones de coordinación y control que les correspondan conforme a la Ley Orgánica, a las leyes especiales de creación y a los demás instrumentos jurídicos respectivos (Art. 76,12).