

**ALLAN R. BREWER-CARIAS**

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela  
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

**PRINCIPIOS DEL  
REGIMEN JURIDICO  
DE LA ORGANIZACION  
ADMINISTRATIVA VENEZOLANA**

COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

Nº 49

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Caracas 1991

Una versión inicial de esta obra con el título *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, se publicó en la colección *Monografías Administrativas* de esta Editorial, en Caracas, 1978, 133 páginas. Dicha obra fue objeto de varias reimpresiones en 1980, 1983 y 1984.

© Allan R. Brewer-Carías  
ISBN 980-6070-40-2  
Editorial Jurídica Venezolana  
Avda. Francisco de Miranda, Edif. Galipán, entrada C, piso 3, letra "D"  
Apartado 17.598 - Caracas 1015-A, Venezuela  
Teléfonos: 951.14.45 - 951.50.62 - 951.25.63 - 951.45.58

## NOTA EXPLICATIVA

Este libro tiene su origen remoto en las notas de clase tomadas en el curso sobre Organización Administrativa Venezolana que me correspondió dictar, en 1977, en la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. La reelaboración de aquellas notas de clase destinadas fundamentalmente a los estudiantes, dio origen al pequeño libro *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, publicado en 1978 por la Editorial Jurídica Venezolana (Colección Monografías Administrativas).

Sin perder su orientación inicial hemos ampliado el trabajo original incorporándole varios otros estudios sobre el tema, pretendiendo moldear, en una nueva (y sucesiva) aproximación, un cuerpo de principios sobre el régimen jurídico de la Organización Administrativa en Venezuela, que esperamos sea de utilidad para los estudiosos del tema.

Caracas, abril 1991.

Capítulo I  
INTRODUCCION

## I. LA ORGANIZACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Para tratar de identificar al conjunto de órganos que configuran la Administración del Estado venezolano debemos, 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 <sup>1</sup>.

El Estado venezolano, en efecto, está constitucionalmente configurado como un Estado Federal (artículo 2 de la Constitución), en el cual se distinguen tres niveles de organización política: el nivel nacional, que corresponde a la República; el nivel estatal, que corresponde a los Estados miembros de la Federación; y el nivel municipal, que corresponde a los Municipios. En cada uno de estos tres niveles políticos existe una "Administración Pública" (nacional, estatal y municipal), siendo ésta, el instrumento por excelencia de la acción política del Estado. 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 los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo en los tres niveles político-territoriales o los que gozan de autonomía fundamental en virtud de disposiciones constitucionales, monopolizan, orgánicamente, a la Administración del Estado. Las diversas ramas de los Poderes del Estado en sus diversos niveles tienen su propia Administración, lo que nos conduce a insistir en el sentido de la separación de poderes en Venezuela, como sistema de distribución horizontal del Poder Público, en los tres niveles de distribución vertical del propio Poder Público.

### 1. *La Administración del Estado, la separación orgánica de poderes y los órganos con autonomía funcional*

Si algún valor tiene el principio de la separación de poderes en nuestro país, es el de la "separación orgánica" de poderes, en el sentido de que, constitucionalmente, en cada uno de los tres niveles de organización política del Estado (nacional, estatal y municipal), hay una separación formal de órganos, que ejercen las diversas ramas del Poder Público. Así, en el

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas 1985, Tomo 1, pp. 595 y ss.

nivel nacional (Poder Nacional), hay una separación clara entre tres grupos de órganos de la República: los órganos legislativos (Congreso), los órganos ejecutivos (Presidente de la República, Ministerios, etc.) y los órganos judiciales (Corte Suprema de Justicia, Tribunales); y cada uno de estos órganos tiene su propia Administración: la Administración de la Cámaras Legislativas; la Administración de Justicia; y la "Administración Pública" que en principio corresponde a los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo. Así puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa nacional está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública Nacional" (central o descentralizada) cuyos órganos ejercen el Poder Ejecutivo Nacional, en cuyo vértice está el Presidente de la República.

Por su parte, en el nivel estatal (Poder de los Estados), hay una clara y precisa separación entre dos grupos de órganos en cada Estado: los órganos legislativos (Asambleas Legislativas) y los órganos ejecutivos (Gobernadores y sus dependencias administrativas); y cada uno de estos órganos tiene su propia administración: la administración de las Asambleas Legislativas y la "Administración Pública" que en principio corresponde a los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo. Así, puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa estatal está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública Estatal" (central o descentralizada) cuyos órganos ejercen el Poder Ejecutivo de los Estados, en cuyo vértice están los Gobernadores.

Por último, en el nivel municipal (Poder Municipal), también hay una clara y neta separación legal entre dos grupos de órganos en cada municipio: los órganos legislativos (Concejos Municipales) y los órganos ejecutivos (Alcaldes y sus dependencias administrativas); y cada uno de esos órganos tiene su propia administración: la administración de los Concejos Municipales como órganos colegiados y la "Administración Pública" que en principio corresponde a los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo. Así puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa municipal está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública Municipal" (central o descentralizada) cuyos órganos ejercen el Poder Ejecutivo Municipal, en cuyo vértice están los Alcaldes.

Pero realmente, allí no se agota la Organización Administrativa del Estado, ni por ejemplo, a nivel nacional, el verdadero ámbito de la "Administración Pública Nacional", 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 a nivel nacional establece una distinción clara entre el Congreso (Cámara de Diputados y Senado); la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales; y los diversos órganos que configuran el Ejecutivo Nacional, 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 que ejercen el Poder Legislativo, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Judicial, y que sin embargo, forman parte de la organización administrativa de la Administración del Estado, y en general, de lo que se conoce como Administración Pública Nacional.

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<sup>2</sup>. El Fiscal General de la República es nombrado por el Congreso<sup>3</sup>, 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 puede 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)<sup>4</sup>. También, al Contralor General de la República lo nombra el Congreso<sup>5</sup>, pero aquél tampoco es su mandatario. Es un órgano independiente de éste y del Ejecutivo Nacional. 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 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, uno de rango constitucional, el Consejo de la Judicatura, otro de rango legal, el Consejo Supremo Electoral, que no encuadran dentro de la trilogía clásica de los órganos que en el nivel nacional ejercen el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Debe aclararse que 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 señalados, ya que tiene una dependencia jerárquica con el Presidente de la República, pues debe actuar conforme a sus instrucciones<sup>6</sup>. En su actuación, por tanto, la Procuraduría ejerce el Poder Ejecutivo.

En cuanto al Consejo de la Judicatura 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,

2. Artículo 220 de la Constitución. Véase la Ley Orgánica del Ministerio Público de 16-9-70, en *Gaceta Oficial* N° 1.434, Extraordinario de 16-9-70.

3. Artículo 219 de la Constitución.

4. Artículo 234 de la Constitución. Véase la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 4 de enero de 1975, reformada parcialmente por Ley de 19 de junio de 1975, en *Gaceta Oficial* N° 1.756, Extraordinario de 30-6-75.

5. Artículo 238 de la Constitución.

6. Véase el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 20-12-65, en *Gaceta Oficial* N° 27.921 de 22-12-65.

el Ejecutivo Nacional y el Congreso<sup>7</sup>; 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, propia de un órgano con autonomía funcional, como parte de la "administración de justicia".

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. Sus miembros los designa el Congreso<sup>8</sup>, pero no se trata de un órgano legislativo, ni ejerce el Poder Legislativo. Tampoco forma parte de los órganos del Ejecutivo Nacional en sentido clásico<sup>9</sup>.

Estos órganos tienen autonomía funcional, en el sentido de que no tienen dependencia jerárquica con ninguno de los tres grupos de órganos clásicos del Estado. Su configuración viene a romper, desde el punto de vista administrativo, la trilogía de separación orgánica de poderes que a nivel nacional recoge la Constitución, pues muy difícilmente pueden ubicarse dentro de los tres poderes clásicos. Realizan una actividad administrativa: de administración electoral, de administración de la justicia, de administración contralora; y son parte de la organización administrativa del Estado, pero no son parte del Ejecutivo Nacional en su sentido clásico, porque no tienen dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República. A pesar de ello, forman parte de lo que genéricamente denominamos Administración Pública y en particular, de la Administración Pública Nacional.

Un argumento similar se puede formular en el nivel estatal y municipal, con las Contralorías de los Estados y las Contralorías Municipales, organismos que también gozan de autonomía funcional y que si bien no dependen de los gobernadores o alcaldes, forman parte de la Administración Pública de los Estados y Municipios.

Por tanto, al estudiar la organización administrativa, por ejemplo a nivel nacional, no sólo debe analizarse la organización de los órganos del Ejecutivo Nacional en sentido clásico, es decir, la Administración Pública Nacio-

7. Véase además, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-1-70, en *Gaceta Oficial* N° 1.376, Extraordinario de 17-2-70, la cual creó este organismo. Actualmente, el Consejo de la Judicatura está regulado en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 7 de octubre de 1988, en *Gaceta Oficial* N° 34.068.
8. Artículo 41 de la Ley Orgánica del Sufragio de 22-8-88 en *Gaceta Oficial* N° 4.059, Extraordinario de 10-11-88.
9. Dentro de este grupo de órganos administrativos con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional, ya que no estaba prevista en el texto fundamental, se podía ubicar a la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito regulada por la derogada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de 31-3-64, en *Gaceta Oficial* N° 902, Extraordinario de 31-1-64. Este organismo, cuyos miembros los designaba el Congreso (Art. 10), tampoco tenía 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, gozaba de autonomía funcional. Al derogarse la ley por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1982, las funciones de esa organización pasaron a la Contraloría General de la República y a los Tribunales con competencia en materias de Salvaguarda del Patrimonio Público.

nal tradicional, tanto la Central (Presidente 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 nacional y de la Administración Pública Nacional, 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. En contraste con la Administración Pública Central y Descentralizada a estos órganos, debemos ubicarlos en la Administración Pública con autonomía funcional.

Los conceptos antes expresados han sido acogidos por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 28 de noviembre de 1988, en la cual la Sala Político Administrativa, al analizar la naturaleza del Consejo Supremo Electoral, no sólo precisó qué debía entenderse por Administración Pública Nacional sino que estableció que la expresión "Administración Central o Descentralizada" no agota el contenido de aquella. La Corte Suprema en dicha sentencia estableció:

*"Para esta Corte, una interpretación concatenada de los artículos 122, 126, 139, 160, 190 ordinal 1º, 202 ordinal 3º y de la Disposición Transitoria Décima de la Constitución revela que la noción de "Administración Pública Nacional" comprende el conjunto de órganos que constituyen el instrumento de la acción político-administrativa del Estado que, en el sistema de separación orgánica de poderes que la Constitución prevé, no forman parte ni del Congreso Nacional ni del Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República, en los términos del artículo 204 de la Constitución).*

Este conjunto orgánico que conforma la Administración Pública Nacional en el régimen constitucional venezolano, está a su vez integrado por tres conjuntos orgánicos: *en primer lugar*, la Administración Central, regida tanto por la Ley Orgánica de la Administración Central, destinada al conjunto de órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional (entre los cuales se destacan, los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República), como por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que califican a ésta como órgano de representación jurídica y asesoría de la Administración Pública Nacional (Presidencia y Ministerios); *en segundo lugar*, la Administración Descentralizada, conformada por los institutos autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, las personas jurídicas de derecho público con forma societaria, las empresas del Estado, las Fundaciones del Estado, y las Asociaciones Civiles del Estado; y *en tercer lugar*, por las *Administraciones con autonomía funcional*, establecidas en la Constitución o que tienen su fundamento en ella, como es el Consejo Supremo Electoral.

Puede colegirse, por consiguiente, que en el sistema constitucional venezolano, la Administración Central o Descentralizada de la República, *no agota el universo de la Administración Pública Nacional*, en cuyo concepto aparecen integrados los órganos o administraciones con autonomía funcional que prevé la Constitución, entre éstos, el

Consejo Supremo Electoral, el cual, aunque creado por la Ley Orgánica del Sufragio, está dotado de autonomía funcional conforme a lo previsto en el artículo 143 de la Carta Magna<sup>10</sup>.

## 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 distribución vertical del Poder Público derivada de la forma federal del Estado, impone la existencia de tres órdenes de personas jurídicas a nivel político-territorial (la República, los Estados, las Municipalidades)<sup>11</sup>. 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 o juez, salvo en los supuestos, relativamente difíciles, en que se plantee la responsabilidad del Estado por acto legislativo o acto judicial.

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

10. Véase en *Revista de Derecho Público* N° 38, Caracas 1989, pp. 81 y 82. En el mismo sentido la Corte Suprema en Sala Político Administrativa en sentencia de 8-8-89 (*Revista de Derecho Público* N° 39, Caracas 1989) al referirse al Ministerio Público, señaló que si bien "forma parte de la Administración Pública Nacional (de la República), en cambio no puede considerarse que sea parte de la Administración Central ni de la Administración Descentralizada de la República".

11. Artículo 19, ordinal 1º del Código Civil.

como persona jurídica 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 una de las personas jurídico-territoriales del 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 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<sup>12</sup>, aun cuando no se agota en ella.

## 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: como una actividad que realiza el Estado (sentido material) o como un conjunto de órganos (sentido orgánico)<sup>13</sup>. Por tanto, no siempre la Administración Pública sugiere la presencia de un conjunto de órganos administrativos. Muchas veces, cuando se habla de Administración Pública, no se apunta a un conjunto de órganos determinados, sino a una actividad del Estado<sup>14</sup>. 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 Adminis-

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

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

14. 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 ámbito 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 Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 284 a 288.

tración Pública como conjunto de órganos e instituciones para el cumplimiento de determinados fines.

Dentro de esa noción general de Administración del Estado, o en concreto, de Administración Pública, como organización administrativa, como ya lo hemos destacado, 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 Ejecutivo Nacional en sentido clásico, sino también a todas las administraciones nacionales que tienen autonomía funcional y a la Administración Nacional descentralizada funcionalmente.

## Capítulo II

# LA POTESTAD ORGANIZATIVA

Ahora bien, en relación a la Organización Administrativa ante todo debe determinarse quién puede crear órganos administrativos, o sea, quién puede establecer, modificar o extinguir dicha organización <sup>1</sup>.

El Estado, dentro de su 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 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 del Estado, está en la propia Constitución. En este texto, en efecto, se puede 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, derivada de nuestro sistema de distribución vertical del Poder Público: 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.

1. Véase, en general, Enrique Rivero Ysern: "Potestad Organizativa y Actividad Organizativa", en *Documentación Administrativa*, Nº 153, Madrid, 1973, pp. 7 a 39.

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, una de las grandes diferencias 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, como "Ejecutivo Nacional" según la expresión del texto fundamental, y ellos son los Ministros que de acuerdo al artículo 193 "son los órganos directos del Presidente de la República". Además, también forma parte de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional, conforme al artículo 200 del texto fundamental, 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.

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

En efecto, un 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 previsto el Ministerio Público a cargo del Fiscal General de la República, órgano al cual compete, de acuerdo a artículo 220 de la Constitución, 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 remitió 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 <sup>2</sup>.

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

La Constitución también establece el fundamento de la organización respecto a las administraciones estatales. En efecto, en el campo de los

2. Otros organismos con autonomía funcional que existen o han existido dentro de la Administración Pública, es 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 ahora derogada. 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 *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinario de 30-7-76). En cambio, los actos de la desaparecida Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, al no incluirse en la citada norma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo eran recurribles ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo conforme al artículo 185, ordinal 3° de la mencionada Ley.

Estados prevé, en el artículo 16, que éstos “son autónomos e 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 a ese nivel.

Respecto de otras entidades federales de nivel intermedio como el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales, la Constitución remite a la Ley Orgánica o simplemente a la Ley, lo relativo a su organización y funcionamiento (Arts. 12, 14 y 136, Ord. 6).

### 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, en 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<sup>3</sup> lo cual lamentablemente no se hizo en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, ni en las reformas de 1984, 1988 y 1989, pues en ellas básicamente se continuó la tradición uniformista de la organización municipal. En la actualidad, en efecto, todos los Municipios, grandes, pequeños, rurales y urbanos, tienen la misma conformación: un Alcalde, como autoridad administrativa y de gobierno municipal; y un Concejo Municipal integrado por un número variable de concejales, desde 5 para los Municipios con menos de 15.000 habitantes, hasta 17 concejales para los Municipios con más de 1.000.000 de habitantes<sup>4</sup>. El sentido de la norma del artículo 27 de la Constitución es que la ley puede 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”, lo cual no se ha hecho hasta ahora.

---

3. Artículo 27 de la Constitución.

4. Artículo 55 de la Ley Orgánica de 1989.

## II. LA RESERVA EN MATERIA DE ORGANIZACION A LOS DIVERSOS PODERES

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.

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 reserva 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". En igual sentido, los artículos 12 y 14 de la Constitución remiten la organización de esas entidades federales a una Ley Orgánica o a una Ley. Estas previsiones constituyen 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 impuestos nacionales a la renta, el capital, etc. Es decir, que 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 con 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 res-

ponden 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 Estatal*

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 una completa potestad de autoorganización, pues básicamente la organización municipal corresponde al Estado del cual forman parte. Sólo pueden dictar normas de organización en los términos que se prevén en la 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 básicamente a los Estados. En todo caso, en virtud de configurarse los Municipios como entidad político-territorial, estimamos que ellos pueden crear entes descentralizados conforme lo que se establezca en las leyes nacionales y estatales.

Hay otras referencias en el mismo artículo 17, a la organización administrativa en el nivel estatal. En efecto, el ordinal 5º establece que es de la competencia de cada Estado "la organización de la policía urbana y rural" y la determinación de cuáles son las ramas de este servicio que van a corresponder al nivel local, esto es, el 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 esta 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 completa potestad organizativa a nivel local, sino que la organización local corresponde a lo que prevé la Constitución, a lo que establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal dictada a nivel nacional, y a lo que establezcan los Estados en sus leyes relativas a sus Poderes Municipales, aún por ser dictadas.

### 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, ¿a 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 al estatal.

#### 1. *La reserva legal en el ámbito nacional*

##### A. *La Administración Pública que ejerce el Poder Ejecutivo Nacional*

En efecto, planteado 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, necesaria-

mente, 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 Pública Central*

En lo que se refiere a la Administración Pública 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 (artículo 163 de la Constitución), un cuerpo legal intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias, que tiene por objeto regular, entre otros aspectos, el funcionamiento de los órganos de los Poderes Públicos. Entre estos órganos están los que configuran la Administración Central Ministerial y el funcionamiento en general, de los órganos del Ejecutivo Nacional, regulados en la Ley Orgánica de la Administración Central. 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<sup>5</sup>, lo cual confirma la reserva legal.

#### C. *La Administración Pública Descentralizada*

En cuanto a la administración pública nacional descentralizada, 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 lo que la potestad organizativa en el campo de los institutos autónomos, corresponde al Poder Legislativo. No pueden crearse, como consecuencia, institutos autónomos por Decreto, porque se trata de un ámbito de reserva legal.

#### D. *La Administración Pública con autonomía funcional*

En el campo de la Administración Pública 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.

5. Artículo 190, ordinal 11 y artículo 179, ordinal 5º 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. y en *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas 1985. Tomo II, pp. 165 y sigts.

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 carácter constitucional, y al prever la Constitución que la ley orgánica debe determinar a los funcionarios que colaborarán en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen a dicho organismo <sup>6</sup>, 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 con base en 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 lleva a admitir que hay una reserva legal en la organización de este ente con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional.

#### E. *Las Administraciones Públicas territoriales federales*

Por último, la Constitución también reserva a la ley, y a la ley orgánica, la organización del Distrito Federal, de los Territorios Federales y de las Dependencias Federales (Arts. 12 y 14) con la única indicación de que en las dos primeras organizaciones políticas debe dejarse a salvo la autonomía municipal.

#### 2. *La reserva legal en el ámbito estatal*

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: cuando 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 sobre las materias de competencia estatal” <sup>7</sup>, y entre las materias de com-

6. Artículo 218 de la Constitución.

7. Ordinal 1º.

petencia estatal está la organización de sus poderes y la organización de sus municipios<sup>8</sup>. 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 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.

En efecto, para que una organización actúe, no basta que una ley cree el órgano, por ejemplo, a un Ministerio o un Instituto Autónomo; 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.

Así, una de las razones para que exista reserva legal en materia de organización de la Administración Pública Nacional Central, por ejemplo, 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<sup>9</sup>.

Esta relación entre organización administrativa y presupuesto se planteó, con carácter general, en la reforma administrativa efectuada en 1976,

8. Artículo 17, ordinales 1º y 2º de la Constitución.

9. Artículo 227 de la Constitución.

al promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Central de 28 de diciembre de 1976, que creó una serie de Ministerios<sup>10</sup>. Estos no pudieron funcionar de inmediato pues la Ley de Presupuesto 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<sup>11</sup>.

Por otra parte, en la propia Ley Orgánica de Régimen Presupuestario<sup>12</sup>, existen algunas normas relativas a la organización. En efecto, el artículo 23 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, establecida formalmente.

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 indica 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 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 este 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<sup>13</sup>. Ahora se exige, al contrario, que sea 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 anual al procederse a la autorización de gastos.

10. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.932, Extraordinario de 28-12-76.

11. Véase Decreto Nº 2.074 de 22-3-77, en *Gaceta Oficial* Nº 1.999, Extraordinario de 22-3-77.

12. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 4.239, Extraordinario de 20-12-90.

13. 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.

Ahora, en cambio, 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, se deba a un Decreto o a una ley, y no que sea aquella Ley anual la que la imponga o la establezca, como se hacía anteriormente<sup>14</sup>.

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, es procedente analizar ahora, algunos principios o nociones generales que caracterizan a la organización administrativa.

---

14. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del 30-12-80, 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 Reforma...*, cit., Tomo II, pp. 254 y 255 (en especial Nota Nº 120) y pp. 347 y ss. (en especial Nota Nº 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; la distribución de funciones, y la asignación de atribuciones entre los órganos del Estado<sup>1</sup>.

### 1. *La distribución territorial*

La primera función de la organización administrativa es la distribución de los órganos del Estado en el territorio. 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 ya que 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.

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

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 <sup>2</sup>.

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 Administración 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 Zuliana, Corporación de los Andes, Corpo-Occidente, Corpo-Oriente, Corporación de Guayana <sup>3</sup>.

## 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 <sup>4</sup>. La Ley Orgánica de la Administración Central, en esa forma, al limitarse a asignar competencias genéricas a los diversos ministerios no identifica, 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 <sup>5</sup>.

---

2. En tal sentido es como se orientó la política de regionalización administrativa desarrollada entre 1969 y 1974. Véase el último de los Reglamentos de Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 3128, en *Gaceta Oficial* N° 2.422 Extraordinario de 9-3-79. En general, véase Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo. Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas, 1977.

3. Todos estos organismos han sido creados por Ley.

4. En el artículo 13, ordinales 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Central se asigna al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, las siguientes actividades: "El planteamiento, 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".

5. Véase, por ejemplo, los artículos 132 y ss. de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 3-2-88, en *Gaceta Oficial* N° 4.021, Extraordinario de 4-2-88.

### 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 <sup>6</sup>.

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.

## 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 <sup>7</sup>.

### 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 configuración 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 decir-

6. Véase el Decreto N° 1418 de 26-2-82 mediante el cual se reforma el Reglamento Orgánico del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en *Gaceta Oficial* N° 2.923, Extraordinario de 1-3-82.

7. Véase lo expuesto por José A. García Trevijano-Fos, *Tratado... cit.*, tomo II, vol. I, pp. 115 y ss.

se, por ejemplo, que el 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 finalidad 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 ad-

mitir 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 personalidad 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 las 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<sup>8</sup>. A nivel local es igual la situación: la organización admi-

8. 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), concluyó 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 Comunales del Estado Táchira», como

nistrativa central municipal sería la propia de la municipalidad, a cargo del Alcalde. Las 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<sup>9</sup>.

### III. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización administrativa, conforme a lo expuesto por José A. García Trevijano-Fos, tiene una serie de características<sup>10</sup>, y entre ellas,

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 éstos 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 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 ínsita 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.

9. Sobre la posibilidad de las Municipalidades de crear entes descentralizados, véanse las apreciaciones de Antonio Moles Caubet, "Los límites a la Autonomía Municipal" en *Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 26, Caracas, 1963, pp. 10 y ss. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, ha resuelto definitivamente el problema permitiendo a los Municipios crear entes descentralizados.
10. Véase José A. García Trevijano-Fos, *Tratado...*, cit., tomo II, Vol. 1, pp. 150 y ss.

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 con base en esa idea podemos decir que la Administración en Venezuela, es una administración unitaria, en cada uno de los niveles territoriales del Estado Federal. Así existen tres niveles de Administración Pública, y en cada uno de ellos hay una unidad global.

### 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.

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<sup>11</sup>. La misma apreciación surge respecto de los Institutos autónomos, de las Gobernaciones de Estado<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>.

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 económicos y otros factores de importancia. En esta forma, frente a la característica general de la uniformidad municipal que ha existido en Venezuela, la Constitución buscó que la Ley Orgánica del Régimen Municipal estableciera una diversidad de regímenes para la organización

11. Véase, por ejemplo, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por Decreto N° 539 de 10-2-71 en *Gaceta Oficial* N° 29.438 de 11-2-71 y los Decretos contentivos de los Reglamentos Orgánicos de los diversos Ministerios, Nos. 2.075 a 2.091 de 22-3-77 en *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinario de 22-3-77.

12. Las Leyes de Régimen Político de todos los Estados de la República han tenido un contenido casi idéntico.

13. Las Leyes Orgánicas del Poder Municipal de todos los Estados también han tenido un contenido casi idéntico.

de los municipios, atendiendo a esos elementos de población, desarrollo económico y situación geográfica <sup>14</sup>.

### 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 responsabilidad 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. Por ejemplo, en materia militar sería inconcebible que un

14. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 aún no logró concretizar este postulado.

Municipio, por más autónomo que sea, organizara unas fuerzas armadas para luchar contra el Estado Nacional. Hay por tanto, alguna relación de sujeción, de subordinación entre los entes inferiores y la República, en las materias reservadas al Estado Federal. De resto, en las materias atribuidas constitucionalmente a los Estados y Municipios, éstos no tienen subordinación respecto de la República.

Por otra parte en el nivel nacional, 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 respecto de la República; la hay porque, en definitiva, el ente siempre está sujeto a elementos de sujeción, como serían las políticas nacionales que se formulan 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 un 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 el 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 <sup>1</sup>.

## I. LA COMPETENCIA

### 1. Noción

La competencia es la aptitud legal de los órganos de la Administración <sup>2</sup>, o en otras palabras es el conjunto de facultades, de poderes, y de atribuciones.

1. 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.
2. Véase lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en Sentencia de 28-1-64, en *Gaceta Oficial* N° 27.367 de 13-2-64, pp. 203.359 y sig. 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. Aranz, *De la competencia*, Madrid, 1967.

ciones 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.

## 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<sup>3</sup>. Al contrario, la capacidad, en derecho privado es la regla, siendo las incapacidades la excepción, por lo que éstas son las 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<sup>4</sup>, ni por voluntad del funcionario público a quien corresponde su ejercicio. En cambio, contractualmente 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 actividad 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 Direc-

3. 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 *Gaceta Oficial* N° 27.845 de 22-9-65, pp. 207.324; y en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...*, cit., tomo III, vol. 1, p. 199.

4. Art. 6 del Código Civil.

tor 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 no 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 arrendar.

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<sup>5</sup>, 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. En Venezuela, existe una separación orgánica de poderes que no coincide con una separación absoluta de funciones que estén atribuidas exclusivamente a dichos órganos.

En efecto, como postulado 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<sup>6</sup>.

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 exclu-

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

6. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Caracas 1975, tomo I, cit., pp. 373 y ss.

sivo 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 normativa y, en forma privativa, la sanción de leyes por las Cámaras actuando como cuerpo colegisladores<sup>7</sup> así como la emisión de actos privativos de dichas Cámaras<sup>8</sup>. Sin embargo, además del cumplimiento de la función normativa, 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<sup>9</sup>. 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 funciones jurisdiccionales cuando autoriza "por voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaración de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello"<sup>10</sup>. 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 normativas 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<sup>11</sup>. Sin embargo, además del cumplimiento de la función 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.

Por último, y así como los órganos legislativos y judiciales ejercen funciones administrativas, así también los órganos del Poder Ejecutivo rea-

7. Art. 162 de la Constitución.

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

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

10. Art. 150 de la Constitución.

11. Art. 205 de la Constitución.

lizan funciones normativas y jurisdiccionales. En efecto, el Presidente de la República, además de las funciones ejecutivas propias (funciones de gobierno y funciones administrativas), realiza funciones normativas no sólo al dictar decretos con valor de ley conforme a la Ley de Medidas Económicas de Urgencia respectiva<sup>12</sup>, sino cuando crea normas de carácter general en el ordenamiento jurídico al ejercer la potestad reglamentaria<sup>13</sup>. Asimismo, los órganos ejecutivos también realizan, en ciertos casos, funciones jurisdiccionales aun cuando no de carácter judicial, cuando resuelven conflictos entre particulares, por ejemplo, en materia inquilinaria o de registro de la propiedad industrial. Dentro de estas funciones jurisdiccionales se incluirían, tal como lo ha dicho la Corte Suprema en varias de sus decisiones, por ejemplo las que realizan las Comisiones Tripartitas reguladas en la Ley Contra Despidos Injustificados.

#### 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 normativa mediante *leyes* corresponde exclusivamente a las Cámaras Legislativas; el ejercicio de la función de gobierno mediante *actos de gobierno* corresponde exclusivamente al Presidente 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<sup>14</sup>; la creación de impuestos<sup>15</sup>; y la limitación a los derechos y garantías individuales<sup>16</sup>.

#### 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

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

13. Art. 190, ord. 10º de la Constitución.

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

15. Art. 224 de la Constitución.

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

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 internacionales 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 solo 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 condicionan 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, el del territorio del Municipio.

### c'. *El grado*

El grado está determinado por la posición que ocupan en la jerarquía administrativa 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 competencias 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, por ejemplo, las potestades de control en la época de veda (prohibición de caza) de determinadas especies de animales. 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<sup>17</sup>.

### 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 concreta, 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.

### 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

17. 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 *Gaceta Oficial* N° 22.041 de 22-6-46.

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 Alcalde tiene competencia general. En otro sentido, la competencia especial se identifica dentro de cada uno de los 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, Alcaldes).

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, con base en 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 organi-

zación 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*

La competencia en el ordenamiento venezolano tiene características importantes:

##### A. *La obligatoriedad e improrrogabilidad*

La competencia no puede renunciarse; no admite relajamiento 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 actividad 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 apreciación, 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 admi-

nistrativos 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<sup>18</sup>.

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 Extranjería) 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,

18. Véase el artículo 7 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Interiores dictado por Decreto N° 2.075 de 22-3-77, en *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extr. de 22-3-77.

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 ésta 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<sup>19</sup>.

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 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<sup>20</sup>. En efecto, el artículo 20, ordinal 25 de la Ley

19. 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 *Gaceta Oficial* N° 1.399, Extr. de 13-5-70. Con posterioridad ha sido utilizada frecuentemente.

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

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 Nº 140 del 17 de septiembre de 1969, sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, como norma reglamentaria, continúa vigente y establece el sentido de la delegación de firma<sup>21</sup>. 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 éstos, 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<sup>22</sup>.

21. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 29.025 de 18-9-69.

22. Este es el sentido del citado Reglamento de delegación de firma de 1969, al establecer en su artículo 4º lo siguiente: "Los actos y documentos que se firmen por delegación del Ministro se considerarán emanados de éste a los efectos de agotar la vía administrativa". Por otra parte, ése es el sentido de la sentencia de la antigua Corte Federal

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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>. En esta forma no hay

---

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 forzosa-mente 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, en 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.

23. Véase, en general, Juan Luis de la Vallina Velarde. “La desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública* Nº 35, Madrid, 1961, pp. 75 a 138.

24. En tal sentido el Contralor ha dictado el Reglamento Interno y las Resoluciones Organizativas de las diferentes Direcciones del Organismo. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.735, Extraordinario 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*”.

duda de que es una función del Contralor, distribuir la competencia en la Contraloría, con carácter permanente y abstracto 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 adopte 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 superior, ya que es una decisión propia y no tomada a nombre de otro<sup>25</sup>. 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 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

25. 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 *Gaceta Oficial* N° 2.119, Extraordinario de 30-12-77.

Administrativa, en 1969<sup>26</sup>. 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 3.128 del 6 de marzo de 1979<sup>27</sup>, hablaba 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<sup>28</sup>. Para esa desconcentración regional se preveían varias exigencias en el Reglamento, y entre ellas, ante todo, la necesidad de uniformar las zonas de acción de los diversos Ministerios, es decir, que cada Ministerio debía identificar nueve áreas de acción regional y al identificarlas debía designar nueve directores regionales.

Otra exigencia era la establecida en el artículo 29 de dicho Decreto, con base en la cual la desconcentración regional debía hacerse con criterio sectorial. Esta orientación parecía ser política de interés en el Gobierno, según podía 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<sup>29</sup>.

Debe destacarse, por último, la exhortación que hace la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989<sup>30</sup> al Ejecutivo Nacional de impulsar la desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la transferencia de competencias.

#### 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, siempre que ésta no le sea atribuida por ley, directamente, al inferior. Inclu-

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

27. Véase en *Gaceta Oficial* N° 2.422, Extraordinario de 9-3-79.

28. 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".

29. Véase en *Gaceta Oficial* N° 31.177 de 17-2-77.

30. *Gaceta Oficial* N° 4.153, Extraordinario de 28-12-89.

sive, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, éste es el sentido que ahí se le da a la desconcentración administrativa.

En el Reglamento Interno de la Contraloría (artículo 30, ordinal 6), 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 <sup>31</sup>.

## 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 <sup>32</sup>.

### 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. De lo contrario habría extralimitación de atribuciones.

### 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. Así se regula en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

### 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 <sup>33</sup>.

31. Véase artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres de 1-8-60, *Gaceta Oficial* N<sup>o</sup> 26.319 de 1-8-60.

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

33. Art. 206 de la Constitución.

## II. LA JERARQUIA

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.

### 1. Características

Presupuesto fundamental para que exista la jerarquía es que entre los diversos órganos entre los cuales se establece la relación debe haber la misma competencia por razón de la materia<sup>34</sup>.

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 Tránsito Terrestre del Ministerio de Transporte 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 a nivel nacional.

En efecto, en Venezuela, la organización básica de los Ministerios está establecida en la Ley Orgánica de la Administración 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.

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

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 éstos 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 establece con base en una estructura piramidal, y nunca puramente vertical.

## 2. 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, en principio, puede modificar, revisar, anular, dirigir y controlar los actos del inferior, de lo contrario no habría jerarquía. La jerarquía implica, siempre, además, 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<sup>35</sup>, 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 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

35. Art. 116 y ss. de la Ley de Impuesto sobre la Renta, dictada por Decreto-Ley N° 712, de 21-1-75, en *Gaceta Oficial* N° 1.720, Extraordinario de 25-1-75.

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 <sup>36</sup>.

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.

Por último, otra consecuencia del principio de la jerarquía y del predominio del superior jerárquico sobre los funcionarios inferiores se refleja en materia de actos administrativos. Así, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece expresamente que "ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía" (artículo 13); previéndolo además, dicha Ley Orgánica, la siguiente jerarquía de los actos administrativos: "decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas" (artículo 14).

#### 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 la acción de los inferiores.

Esta es la primera de las atribuciones que establece el artículo 20, ordinal 1, de la Ley Orgánica de la Administración Central a los Ministros, al prever que son atribuciones y deberes comunes de éstos: "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 la acción de los 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 efectos hacia los particulares. Por ello, no afectan a los administrados, y sólo obligan a los funcionarios a ejercer sus funciones de acuerdo a las directrices que establezca la instrucción. El incumplimiento de una instrucción acarrea, por tanto,

36. Art. 15 y ss. de la Ley de Regulación de Alquileres.

responsabilidad administrativa o disciplinaria y puede conllevar 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<sup>37</sup>.

### D. *El ejercicio de las competencias genéricas*

Otra 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, a menos 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.

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 las competencias 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

37. Arts. 12 y ss. de la Ley de Carrera Administrativa dictada por Decreto-Ley N° 914 de 13-5-75, en *Gaceta Oficial* N° 1.745, Extraordinario de 23-5-75.

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 la Comisión Nacional de Valores y con la Superintendencia de Bancos, de Seguros o de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Hacienda <sup>38</sup>.

#### 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

38. 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 de Mercado de Capitales a la Comisión Nacional de Valores; 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.

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, con las limitaciones derivadas, por supuesto, de los derechos adquiridos.

### 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

El tercer principio de la Organización Administrativa es el principio de la descentralización<sup>39</sup>. Esta consiste en la 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 transferidor.

En la delegación y en la desconcentración opera una distribución de competencias pero entre órganos de un mismo ente. En cambio, la descentralización es 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 sujeto 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.

39. Sobre la descentralización en general, véase Fernando Garrido Falla, *La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica, 1967.

### 1. Características jurídicas

En todo caso, lo que caracteriza a la descentralización 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<sup>40</sup>. Este sentido viene corroborado con la previsión del artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario<sup>41</sup>, 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

40. 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 Unico 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 otra 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 patrimonial del Estado venezolano, están en la actualidad administrados, directamente, por 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 *Gaceta Oficial* N° 1.657, Extraordinario de 7-6-74.

41. La ley de 30-7-76 puede verse en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinario de 30-7-76.

y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan 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 sociedades 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 <sup>42</sup>, en el cual se somete a las disposiciones de dicha Ley, entes con forma 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, esta 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 carácter 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 distinto, lo que la distingue de la desconcentración que es una distribución de competencia dentro de la organización de un sujeto de derecho público.

## 2. Clase de descentralización

### A. Descentralización territorial

#### a. Régimen constitucional

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.

42. La ley, de 30-7-76, puede verse en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinario de 30-7-76.

En este campo, la distribución de competencias la hace la propia Constitución, al establecer autonomía 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 Estados y 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 determinadas 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 éste 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 Estados y Municipios determinadas materias que sean de la competencia nacional, para promover la descentralización administrativa, los que ha sucedido por primera vez con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989.

Además de éstas, 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 Estados y Municipios, determinadas materias impositivas en el campo de los bienes de consumo. Esta sería 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 Estados y 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 pue-

den 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, con base en 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 Desperdicios en el Área Metropolitana de Caracas<sup>43</sup>, y que creó, a su vez, el Instituto de Aseo Urbano para el Área 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.

Ahora bien, conforme al citado artículo 137 del Texto Constitucional, se ha dictado la *Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público* de 28 de diciembre de 1989, con la cual se establecen las bases para un doble proceso de descentralización territorial de la República hacia los Estados que conforman la Federación, siendo esta quizás la reforma más importante que desde el punto de vista político se ha dictado en las últimas décadas<sup>44</sup>.

b. *La definición del ámbito de la descentralización territorial hacia los Estados de materias de competencia concurrente*

La Ley Orgánica, en efecto, estableció en primer lugar, la pauta para la descentralización de competencias que si bien en la Constitución se regulan como *concurrentes* (competencias atribuidas a la vez a la República y a los Estados), por el proceso de centralismo que se había producido en el país, desde comienzos de siglo, fueron asumidas por el Poder Nacional. En esa forma, el artículo 4º estableció que "en ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución" y conforme a los procedimientos previstos en la propia Ley, "serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente (fin de 1989) presta el Poder Nacional":

1º La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia.

2º La protección de la familia, y en especial del menor.

43. La ley de 17-8-76 puede verse en *Gaceta Oficial* Nº 31.047 de 17-8-76.

44. Véase *Gaceta Oficial* Nº 4.153, Extraordinario de 28-12-89. Véase Allán R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas 1988.

- 3º Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.
- 4º La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.
- 5º La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional.
- 6º La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.
- 7º El deporte, la educación física y la recreación.
- 8º Los servicios de empleo.
- 9º La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y, de bienestar de los trabajadores.
10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.
11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.
12. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional.
13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.
14. La vivienda popular, urbana y rural.
15. La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.
16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional.
17. La investigación científica; y,
18. La defensa civil.

A los efectos de este proceso de transferencia de competencias, que no es otra cosa que un proceso de descentralización política, el artículo 5 de la ley estableció un procedimiento basado en "convenios" a ser celebrados entre la República y el Estado respectivo, por órgano, respectivamente, del Ministro de Relaciones Interiores (artículo 34) y del correspondiente Gobernador. Dichos convenios y, por tanto, el proceso de transferencia de competencias puede realizarse tanto a iniciativa del Gobernador del Estado respectivo, como a iniciativa del Ejecutivo Nacional.

En este primer caso, por tanto, la Ley Orgánica Nacional no realizó por sí misma un proceso de descentralización política desde el nivel nacional hacia los Estados, sino que definió un ámbito de competencias concurrentes en el cual puede producirse una descentralización, la cual en todo caso no será uniforme. Puede efectuarse en determinadas materias, en ciertos Estados y en otros no, y la iniciativa puede partir tanto del Ejecutivo Na-

cional como del Gobernador de un Estado. Se trata por tanto, de una descentralización "a la carta" en la cual se escogen las materias a descentralizar, sea por el Ejecutivo Nacional sea por los Gobernadores, y el proceso cristaliza en un "convenio" sometido a diversas aprobaciones, entre ellas, la del Senado y la de la Asamblea Legislativa respectiva.

c. *La descentralización territorial hacia los Estados de materias de la competencia nacional*

Pero en segundo lugar, la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público, en aplicación del artículo 137 de la Constitución, resolvió directamente la descentralización de una serie de competencias atribuidas al Poder Nacional, disponiendo en su artículo 11 que "se transfiriere a los Estados la competencia exclusiva" en las siguientes materias:

1º La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;

2º El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;

3º La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;

4º La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y

5º La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Sin embargo, a pesar de la transferencia que se ordenaba en la norma, la materialización de la misma sólo operaría en cada Estado, cuando éstos asumieran dichas competencias por Ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas. Hasta tanto ello no ocurriera, en cada Estado, la Ley Orgánica dispuso que se mantendría vigente el régimen legal que existía en diciembre de 1989. (Parágrafo único, artículo 11).

B. *Descentralización funcional*

La segunda forma de descentralización 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<sup>45</sup>. En este tipo de descentralización se requiere, igualmente, la presencia de dos sujetos de derecho: el ente transferidor, 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<sup>46</sup>.

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 jurídica de una persona 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 la creación de 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 éstos, la transferencia de competencia puede efectuarse sin nin-

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

46. Art. 3 de la Ley que regula la reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 6-7-65, en *Gaceta Oficial* N° 27.781 de 8-7-65.

gún tipo de obstáculos, 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" (FUNDACOMUN) 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 esa 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 realizar 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 <sup>47</sup>.

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.

47. 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-Administrativa, en Sentencia del 5-10-70, señaló lo siguiente: "Del análisis de lo expuesto se deducen las siguientes conclusiones: 1º 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 el 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; 2º 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 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 *Gaceta Oficial* N° 1.447, Extraordinario de 15-12-70, p. 13.

### 3. *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. En el caso de la Administración descentralizada territorialmente bajo el esquema federal, 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 quienes 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 su Concejo Municipal 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 Estados y 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 con-

veniente es analizar la autonomía estatal y 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 Estados dictarse su propio ordenamiento jurídico, pues corresponde a las Asambleas Legislativas respectivas, "Legislar sobre las materias de la competencia estatal" (artículo 20, ordinal 1º de la Constitución). En el campo municipal, los Concejos Municipales, como autoridad legislativa en los Municipios pueden dictar las Ordenanzas Municipales, 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. Ahora bien, este sistema de distribución de competencias puede dar origen a conflictos entre la autoridad nacional, la autoridad estatal 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<sup>48</sup>.

La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de los Estados y Municipios sólo pueden ser revisados, por la autoridad judicial y particularmente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Expresamente dice la Constitución, en su artículo 29, que los 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 propia de la descentralización territorial es la autonomía tributaria. A nivel de los Estados, sin embargo, ésta no está establecida expresamente, sino que deriva del carácter residual de las competencias estatales, e incide, básicamente en relación a los impuestos al consumo no reservados por ley al Poder Nacional.

En cuanto a los Municipios, también gozan de autonomía tributaria conforme a la cual pueden crear impuestos y tienen sus ingresos 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.<sup>49</sup>.

48. 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.

49. Art. 31 de la Constitución.

En todo caso, Estados y Municipios, en el ejercicio de la autonomía tributaria, están sometidos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la Constitución.

#### *c'. La autonomía política*

La autonomía política en los Estados se manifiesta en el hecho de que sus autoridades deben ser electas, es decir, no son designadas por el nivel nacional. En cuanto a los Diputados a las Asambleas Legislativas, éstos siempre han sido electos por votación universal, secreta y directa (artículo 19 de la Constitución); y en cuanto a los Gobernadores, si bien designados por el Presidente de la República hasta 1989, a partir de ese año han sido electos por votación popular, universal, directa y secreta conforme a la Ley de elección y remoción de los Gobernadores de Estado de 1988 (reformada en 1989), dictada en ejecución de lo previsto en el artículo 22 de la Constitución.

Por supuesto, los Municipios tienen también autonomía política, porque el Municipio elige sus propias autoridades, tanto a los Alcaldes como a los Concejales sin ninguna interferencia de poderes nacionales<sup>50</sup>. Por tanto, 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.

#### *d'. La autonomía administrativa*

La descentralización territorial implica, asimismo, autonomía administrativa, en el sentido de que, por ejemplo, los Estados tienen dentro de sus competencias "la administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan" (artículo 17, ordinal 3º de la Constitución). Esta autonomía, sin embargo, está sometida constitucionalmente a limitaciones derivadas de la inversión coordinada del Situado Constitucional (artículo 229 de la Constitución), regulada mediante el "Plan Coordinado de Inversiones" en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989; y de las potestades de control atribuidas a la Contraloría General de la República (artículo 235 de la Constitución).

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<sup>51</sup>.

50. Art. 29 de la Constitución.

51. 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<sup>52</sup>. Por otra parte, no puede decirse que tengan facultades totales de autonormación; 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<sup>53</sup>. Estos entes no establecen tributos, sino que quien los crea es el Congreso, ente que mediante Ley 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 y la autonomía territorial y política de las entidades descentralizadas 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 parte de la organización de la República, que no tienen personalidad jurídica propia, pero que tienen una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo. Tal es el caso, por ejemplo, de 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<sup>54</sup>. Otros organismos similares son, el Consejo de la Judicatura, previsto en la Constitución; el Consejo Supremo Electoral, 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 cuatro órganos que no

52. 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.

53. Véase la Ley del Seguro Social de 11-7-66, en *Gaceta Oficial* N° 1.096, Extraordinario de 6-4-67; y la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa de 22-8-59 en *Gaceta Oficial* N° 26.043 de 22-8-59.

54. Art. 236 de la Constitución.

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 ante el Presidente ni ante el Consejo de Ministros y, así mismo, 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 la 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), con efectos externos: 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, estos entes, si bien forman parte de la Administración Pública Nacional, no dependen jerárquicamente del Presidente sino que tienen autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones. Por ello no forman parte de la Administración Central.

## 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, entre órganos pertenecientes a personas jurídicas distintas, y por tanto, 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, en 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. Esto 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 confirmidad 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 político-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<sup>55</sup>. 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

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

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. Así en Venezuela hasta 1982, no existía recurso jerárquico ante el Ministro contra el acto de un ente descentralizado, salvo que la Ley expresamente lo autorizare. De manera que sólo procedía un recurso contra un acto de un instituto autónomo cuando la Ley expresamente lo preveía. En nuestra legislación había 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, son "apelables" para ante el Ministro de Agricultura y Cría, dentro de los lapsos previstos en el mismo <sup>56</sup>.

Con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, sin embargo, esta situación cambió y la excepción fue erigida en regla al establecerse con carácter general que "el recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos. Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley" (artículo 96).

Otra diferencia entre el control de tutela y el control jerárquico 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 <sup>57</sup>.

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, cum-

56. La ley, de 5-3-60, puede verse en *Gaceta Oficial* N° 611, Extraordinario de 19-3-60.

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

plirlo 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 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 en relación a los Institutos Autónomos 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 para tomar alguna decisión debe obtener 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<sup>58</sup>, 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 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<sup>59</sup>.

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.

58. Este Decreto fue publicado en *Gaceta Oficial* N° 29.190, de 14-4-70 y se reformó parcialmente por Decreto N° 559, de 3-3-71, en *Gaceta Oficial* N° 29.454, de 4-3-71.

59. Art. 22 del Reglamento.

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, de remisión de obligaciones, de transacciones judiciales, o en cualquier caso en que se considere conveniente, de acuerdo con las características de dichos Institutos <sup>60</sup>.

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 <sup>61</sup>.

Otro mecanismo de control es el que se ejerce sobre los entes descentralizados con forma de derecho privado. En este supuesto, el control 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 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 <sup>62</sup>.

#### 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

---

60. Art. 27 del Reglamento.

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

62. 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.

cuando, más que un principio, es una de las características esenciales de la organización<sup>63</sup>.

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.

### 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 como es el Ministerio de Secretaría de la Presidencia<sup>64</sup>.

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. Asimismo, existe la figura de los Comisionados Presidenciales, muchos de ellos nombrados con funciones coordinadoras. También pueden crearse Comisiones Presidenciales o Interministeriales 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 coordinación 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 hasta el siglo XVIII 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.

63. 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.

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

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 *quórum* de la Comisión o Consejo 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 Nacional 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 <sup>65</sup>.

En todo caso la coordinación, como tal, no puede ser tarea de un órgano específico. Puede haber órganos que 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 Cordiplan, 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 toda 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 la va a ejercer sobre todos los demás. Cordiplan, 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 Administración 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,

65. 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 discutió 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.).

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 social. 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 Ministerio de la Familia; organismos autónomos como Fundacomún, con el programa de desarrollo de la comunidad: el INAVI con los programas de construcción de viviendas; el Instituto Venezolano del Menor, el Instituto Nacional de Deportes, etcétera.

Para tratar el problema de la protección y promoción social en Venezuela, por tanto, se hacía necesario coordinar diversos organismos, y por ello, por ejemplo, el mismo Ministerio de la Juventud, luego sustituido por el Ministerio de la Familia, fue configurado, lamentablemente, como un Ministerio coordinador, al no integrarse, administrativamente, el sector<sup>66</sup>

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, la coordinación, sea un campo importante a estudiar, y dentro de la Administración, los órganos colegiados. Estos se han venido desarrollando a nivel nacional, y ello implica la adopción de una serie de reglas relativas al *quórum*, al número de personas que deben estar presen-

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

tes para poder tomar una decisión, a la posibilidad de que algún miembro 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 ellas 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 sistémico se aplicó en el Plan de Reforma Administrativa de 1972<sup>67</sup>, y está presente en los estudios posteriores 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 definición 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.

---

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

## Capítulo V

# PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION NACIONAL CENTRAL

## I. LA ADMINISTRACION NACIONAL CENTRALIZADA DENTRO DEL UNIVERSO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### I. *El ámbito de la organización administrativa*

Como lo hemos señalado anteriormente, el Estado venezolano como Estado Federal en los términos consagrados por la Constitución<sup>1</sup>, está estructurado formalmente, conforme a un sistema de descentralización territorial, que da origen a tres personas jurídicas de derecho público y de carácter político territorial: la República, los Estados y los Municipios.

Cada una de estas personas político-territoriales, en sus respectivos niveles (nacional, estatal y municipal) tienen sus propias competencias<sup>2</sup> que ejercen con entera autonomía<sup>3</sup>. Esta autonomía de carácter territorial puede decirse, que es el más alto grado de autonomía dentro de la organización nacional, e implica, como hemos indicado, una autonomía política, una autonomía organizativa, una autonomía normativa, una autonomía tributaria y una autonomía administrativa.

En efecto, la República, los Estados y los Municipios tienen autonomía política en el sentido de que eligen sus propias autoridades: el Presidente de la República y los Senadores y Diputados al Congreso Nacional; los Gobernadores de Estados<sup>4</sup> y los Diputados a las Asambleas Legislativas; y los Alcaldes y Concejales<sup>5</sup>.

Los entes político-territoriales tienen, en principio, una autonomía organizativa en el sentido de que tienen la potestad organizativa. Sin embargo, esta posibilidad de autoorganizar sus poderes es plena a nivel de la República<sup>6</sup> y de los Estados de la Federación<sup>7</sup>. A nivel municipal está limitada, pues la organización de los Municipios se determina en la Ley nacional de Régimen Municipal y en las leyes que dicten los Estados en ejecución de aquella<sup>8</sup>.

Los entes descentralizados territorialmente, además, tienen autonomía normativa, es decir, tienen facultad para crear su propio ordenamiento jurídico, esto es dictar sus propias normas; de ahí que autonomía sea equivalente a autonormación. Puede afirmarse, por tanto, que la autono-

1. Artículo 2.

2. Artículos 17, 30 y 136 de la Constitución. Además, artículo 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y artículos 4 y 11 de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

3. Artículos 16 y 25 de la Constitución.

4. Artículo 22.

5. Artículos 183, 184, 151, 19 y 29 de la Constitución, respectivamente.

6. Poder Nacional: artículo 136 de la Constitución.

7. Artículo 17.

8. Artículo 26.

mia propiamente dicha existe en la Administración descentralizada territorialmente. A nivel nacional, las Cámaras Legislativas tienen la potestad legislativa en las materias de competencia nacional<sup>9</sup>. En los Estados, las Asambleas Legislativas tienen como función dictar leyes sobre las materias de competencia estatal<sup>10</sup>. Igualmente sucede con los Municipios a cuyos Concejos Municipales corresponde dictar las normas sobre materias de la competencia municipal, 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 (ordenanzas).

La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de los Estados y Municipios sólo pueden ser revisados por la autoridad judicial y, particularmente, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Expresamente dice la Constitución, en su artículo 29, que los 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 estatales o nacionales.

Por otra parte, la República, los Estados y los Municipios tienen autonomía tributaria originaria expresamente consagrada en la Constitución: con carácter de ampliación en relación al Poder Nacional<sup>11</sup>; enumerativa en relación al ámbito municipal; y por deducción residual o por transferencia respecto de los Estados<sup>12</sup>.

Por último, la existencia de estos tres niveles de descentralización y de personalidad político-territorial, da origen a tres niveles de administración: la Administración Nacional, las Administraciones de los Estados, y las Administraciones Municipales, las cuales actúan en sus niveles respectivos de competencia, con entera autonomía. Este es otro de los signos de la autonomía territorial: la autonomía administrativa, que origina una propia organización, cuyos principios generales analizaremos a continuación, con especial referencia a la organización nacional ministerial<sup>13</sup>.

## 2. *La integración de la Administración Nacional*

La Administración Pública Nacional, es decir, el conjunto de órganos que ejercen el Poder Nacional o que se han constituido en ejercicio de este último por los órganos de la República, está integrada por tres grandes grupos de órganos: la Administración Central, las administraciones con autonomía funcional y la Administración Descentralizada funcionalmente.

La Administración Central está formada por todos aquellos órganos de la Administración Pública que integran el Poder Ejecutivo, y que, por

9. Artículo 139 de la Constitución.

10. Artículo 20, ordinal 1 de la Constitución.

11. Artículo 136, ordinal 8.

12. Artículos 31, 136, ordinal 8 y 18.

13. Véase 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*, Nº 2, Caracas, 1980, pp. 5 y ss.; texto que seguiremos en las páginas sucesivas.

tanto, dependen jerárquicamente del Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional<sup>14</sup>. Estos órganos son los regulados en la Ley Orgánica de la Administración Central del 28 de diciembre de 1976, cuya última reforma es de 30 de diciembre de 1986: los Ministros, los Comisionados Presidenciales, las Comisiones Presidenciales, las Autoridades de Área, las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República; demás organismos dependientes, jerárquicamente, del Presidente o de los órganos señalados; y la Procuraduría General de la República, regulada por su propia Ley Orgánica.

Las administraciones con autonomía funcional constituyen aquel conjunto de órganos de la Administración Pública, que sin tener personalidad jurídica propia, y por tanto, sin perjuicio de actuar como órganos de la República, no dependen jerárquicamente del Presidente de la República ni de los órganos que forman la Administración Central, ni de los órganos de los demás Poderes del Estado: el Congreso o los Tribunales.

Estos órganos son, la Fiscalía General de la República<sup>15</sup>, la Contraloría General de la República<sup>16</sup>, el Consejo de la Judicatura<sup>17</sup> y el Consejo Supremo Electoral creado, este último, por ley (Ley Orgánica del Sufragio)<sup>17</sup>.

Además de la Administración Central y de las administraciones con autonomía funcional, también forma parte de la Administración Nacional, la llamada Administración Descentralizada funcionalmente, integrada por todos aquellos entes creados por los órganos del Poder Nacional, a los cuales se ha dotado de personalidad jurídica propia, distinta a la República, así como de patrimonio propio, separado del patrimonio de la República, entre los cuales se destacan, los institutos autónomos<sup>19</sup>.

La Administración descentralizada funcionalmente es parte de la Administración Pública, en cuanto a que los entes que la componen están integrados dentro de la organización general del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todos los entes descentralizados son personas jurídicas *estatales* y, por tanto, parte de la Administración descentralizada funcionalmente. Muchos establecimientos públicos corporativos, como por ejemplo, los Colegios Profesionales o las Academias, son entes descentralizados, pero no son personas jurídicas *estatales* ni forman parte de la Administración Pública.

## II. EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Dentro de la Administración Pública Nacional, el complejo de órganos de mayor importancia, pues a través de ellos se realizan, en concreto, los fines del Estado, está constituido por la Administración Central, es decir, la que integra los órganos del Poder Ejecutivo, o más propiamente, que

14. Artículo 181 de la Constitución.

15. Artículos 219 y 220 de la Constitución.

16. Artículos 234 y 238 de la Constitución.

17. Artículo 217 de la Constitución.

18. Artículo 113 de la Constitución.

19. Artículo 230 de la Constitución.

ejercen el Poder Ejecutivo. Tal como se señaló, la Administración Central, conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1986, está formada básicamente por los órganos de la Presidencia de la República, los Ministros y Ministerios; las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República; y la Procuraduría de la República regulada por su propia Ley Orgánica.

### 1. *Los órganos de la Presidencia de la República*

El Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional, ejerce la suprema autoridad jerárquica sobre todos los órganos de la Administración Central. Además, conforme a la ley, a nivel de la Presidencia pueden funcionar los siguientes órganos: los Comisionados Presidenciales, las Autoridades de Areas y las Comisiones Presidenciales o Interministeriales.

En cuanto a los Comisionados Presidenciales, éstos pueden ser designados por el Presidente de la República para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deben atender conjuntamente necesidades de determinados sectores, áreas o programas <sup>20</sup>.

El Presidente, además, puede designar Autoridades Unicas para el desarrollo de Areas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen <sup>21</sup>. En este caso, las Autoridades de Area se configuran por autorización legal, como entes desconcentrados de la Administración Central, con cierta autonomía, incluso, de carácter patrimonial, pudiendo, en este sentido, tener la categoría de servicios autónomos sin personalidad jurídica <sup>22</sup>.

En la Presidencia de la República pueden funcionar, además, Comisiones Presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos y otras personas representativas de los diversos sectores de la vida nacional, para el examen y consideración de las materias que determine el Decreto de creación. Estas Comisiones pueden también tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos Ministerios (Art. 7 de la Ley Orgánica).

La figura genérica de las Comisiones puede adquirir la permanencia de un Consejo, cuando una ley especial los establezca, con cierto carácter desconcentrado y por tanto, con cierta autonomía de acción. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, creado por la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, como el máximo organismo de planificación y asesoramiento del Presidente de la República en materia de seguridad y defensa <sup>23</sup>, está integrado por diversos organismos

20. Artículo 4 de la Ley Orgánica.

21. Artículo 4 de la Ley Orgánica.

22. Artículo 14, ordinal 5 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

23. Artículo 6 de la Ley Orgánica.

permanentes: el Comité Político, el Comité Económico, el Comité Social, de Movilización y cualesquiera otros que creare el Presidente <sup>24</sup>.

## 2. *Los Ministros y los Ministerios*

Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República <sup>25</sup>; por tanto, constituyen los canales normales a través de los cuales se ejerce el Poder Ejecutivo.

La Constitución distingue dos tipos de Ministros: los Ministros de Estado y los Ministros con asignación de un Despacho determinado, denominado Ministerio.

Los Ministros de Estado pueden ser nombrados por el Presidente para que lo asesoren en los asuntos que les confie y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento <sup>26</sup>.

Conforme a la Constitución, el número, competencia y organización de los Ministerios, es decir, de los Despachos Ministeriales debe estar determinado en la Ley Orgánica <sup>27</sup>, y así, efectivamente se establece en la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1986. Esta prevé la existencia de 16 Ministros <sup>28</sup>, regula su competencia <sup>29</sup>, establece los principios generales de su organización <sup>30</sup> y determina las atribuciones comunes de los Ministros <sup>31</sup>. El complejo organizativo de los Ministerios, forma la médula de la Administración Central, al cual denominaremos Administración Ministerial

## 3. *La Procuraduría General de la República*

Conforme a la Constitución, como se dijo, la Procuraduría General de la República es el organismo a quien corresponde representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes; y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional <sup>32</sup>.

La Procuraduría General de la República depende jerárquicamente del Presidente de la República, y no puede considerarse, a pesar de su rango constitucional, como una de las Administraciones con autonomía funcional a las cuales se ha hecho referencia. Al contrario, forma parte completamente de la Administración Central, aun cuando está regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y no por la Ley Orgánica de la Administración Central.

24. Artículo 11 de la Ley Orgánica.

25. Artículo 193 de la Constitución.

26. Artículo 194 de la Constitución y artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

27. Artículo 193.

28. Artículo 29

29. Artículos 24 a 40.

30. Artículos 5 y 6.

31. Artículo 20.

32. Artículo 202.

#### 4. *Las Fuerzas Armadas Nacionales*

Pero además de los órganos constitucionales mencionados, en la Constitución se prevé otra organización, que por tanto tiene rango constitucional y que se ubica dentro de la Administración Pública Nacional; y en particular dentro de la Administración Central. Se trata de las Fuerzas Armadas Nacionales que forman parte del Poder Ejecutivo y que tienen dependencia en relación al Presidente de la República.

En efecto, la Constitución, en el artículo 132, se refiere a las Fuerzas Armadas Nacionales, precisando que "forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para ejercer la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otro nivel"; y agregando que "Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República y en ningún caso de persona o parcialidad política...".

Por otra parte, el artículo 190 declara en el ordinal 3º que el Presidente de la República es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y ejerce la suprema autoridad jerárquica de ellas. Por ello indicamos que están dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo (no sólo dentro de la autoridad jerárquica militar) como tal, formando parte de la organización administrativa nacional.

La forma de integración de las Fuerzas Armadas Nacionales al Poder Ejecutivo, partiendo por supuesto de la Constitución, se realiza a través de uno de los Ministerios, el Ministerio de la Defensa que se integra a la Administración Pública Nacional, y en particular, a la Administración Central.

Pero la integración de las Fuerzas Armadas Nacionales al Ministerio de la Defensa es, sin duda, peculiar, pues da origen a la superposición de dos organizaciones: una administrativa y una jerárquica militar. Esto se produce mediante un sistema de organización a través de cuatro órganos desconcentrados: las Comandancias Generales de las cuatro Fuerzas (Ejército, Marina, Aviación, Fuerzas Armadas de Cooperación), reguladas en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales<sup>33</sup>. En cada una de ellas, el nivel jerárquico superior está en la Comandancia General de cada una de las Fuerzas, integradas todas al Ministerio de la Defensa, pero no como dependencias jerárquicas centrales, sino como dependencias jerárquicas desconcentradas. El Ministerio de la Defensa, por tanto, tiene una doble organización: por una parte, una organización central de los servicios centrales (servicios de educación, de sanidad, etc.) de las Fuerzas Armadas; y por la otra una organización desconcentrada de las cuatro Comandancias de Fuerzas. En éstas se da la figura precisa de la desconcentración administrativa (no la delegación ni la descentralización), mediante la cual se dota a estas organizaciones de autonomía funcional.

---

33. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.256, Extraordinario de 26-9-83.

## 5. Las Oficinas Centrales de la Presidencia

Las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, son órganos auxiliares del Presidente y del Consejo de Ministros en las funciones señaladas tanto en la Ley Orgánica de la Administración Central (artículo 41 y siguientes) como en las leyes especiales.

Estas Oficinas Centrales son las siguientes: la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley Orgánica y las determinadas en el Decreto-Ley N° 492 del 31 de diciembre de 1958; la Oficina Central de Presupuesto, con las competencias previstas, conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Central, en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976; la Oficina Central de Estadística e Informática, con las competencias previstas en el artículo 49 de la Ley Orgánica, y las determinadas en la Ley de Censos y Estadísticas Nacionales; la Oficina Central de Personal, con las competencias previstas, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica, en la Ley de Carrera Administrativa de 1970; y la Oficina Central de Información, restablecida en 1985 con la eliminación del Ministerio de Información y Turismo que había sido creado por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976.

## 6. Los Comisionados Presidenciales

La figura de los Comisionados Presidenciales, como órganos de la Presidencia de la República, surgió en los años sesenta, sin asidero legal alguno, mediante la designación de determinados funcionarios, por el Presidente de la República, algunas veces incluso con carácter *ad honorem*, para cumplir funciones de asesoría en materias o áreas específicas. Inicialmente, incluso, recibieron en algunos casos la denominación de "Delegados de la Presidencia de la República" para determinadas actividades asesoras.

En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (Caracas 1972) de la Comisión de Administración Pública, se analizó dicha figura organizativa, y se planteó la necesidad de redefinir el papel que se había atribuido a los mismos y a las "Comisionadurías", algunas de las cuales habían desvirtuado su papel asesor, proponiéndose su organización de manera que conformaran el cuerpo de asesores del Presidente de la República<sup>34</sup>. Esta reforma se planteó, paralelamente a la que buscaba precisar las competencias de los Ministros de Estado, figura orgánica que a pesar de haber sido establecida en la Constitución desde 1961 (artículo 194), sólo fue a finales de los sesenta que fue utilizada, al comenzar a ser designados por el Presidente de la República, Ministros de Estado con funciones asesoras y tareas de coordinación de organismos públicos, adicionales a las asesorías.

En esta forma, incluso, en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1971<sup>35</sup>, no se hizo mención a la figura de los Comisio-

34. Tomo I, p. 219.

35. Decreto N° 539 de 10-2-71.

nados Presidenciales, y en cambio, se estableció una regulación detallada de las atribuciones de los Ministros de Estado, de manera de comprender las funciones que se habían venido asignando a aquellos, en la siguiente forma:

*Art. 50.* Los Ministros de Estado que el Presidente de la República designe de conformidad con el artículo 194 de la Constitución, tendrán las siguientes atribuciones:

- a) participar en el Consejo de Ministros;
- b) asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste le confíe;
- c) someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o les atribuya la ley;
- d) cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República;
- e) refrendar los decretos del Presidente de la República en los casos en que sea procedente;
- f) estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

*Art. 51.* El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

*Art. 52.* El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la administración pública nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la administración pública nacional”.

Posteriormente, en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central de 1972, se propuso la regulación de ambas figuras, las de los Comisionados Presidenciales y la de los Ministros de Estado, tratando de deslindar sus respectivas funciones así: a los Comisionados Presidenciales se los definió como “asesores especiales del Presidente de la República en las materias que éste les indique” (artículo 14); y en cuanto a los Ministros de Estado se previó la posibilidad de que el Presidente de la República les pudiera “confiar la coordinación de diversos servicios, dependencias o Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional” (artículo 56)<sup>36</sup>.

Esta propuesta de deslinde de funciones entre ambas categorías de órganos no fue acogida al momento de sancionarse la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, y en su normativa, recogida en la Ley de 1986, aparecen ambas figuras reguladas de manera tal que podrían tener encomendadas, indistintamente, el mismo tipo de funciones.

36. Véase *Informe... cit.*, Tomo II, pp. 441 y 479.

En cuanto a los Comisionados Presidenciales: el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración establece que:

“El Presidente de la República podrá nombrar Comisionados para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas”.

Por su parte, el artículo 3º de la misma Ley, al referirse a la figura de los Ministros de Estado, establece que éstos pueden ser nombrados por el Presidente:

“Para que lo asesoren en los asuntos que les confíe y coordinen los programas, servicios, dependencias, o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento”.

Ambos órganos, los Comisionados Presidenciales y los Ministros de Estado, por tanto, tienen posibilidad de ejercer funciones de coordinación, y lo que los diferencia es la responsabilidad: un Ministro de Estado es miembro del Consejo de Ministro, refrenda los actos del Presidente de la República, y tiene la responsabilidad gubernamental en los términos del artículo 196 de la Constitución.

Ahora bien, concretándonos a los Comisionados Presidenciales, de acuerdo a lo anterior, y conforme a la Ley Orgánica, tienen como atribución legal básica la de *coordinar* las acciones de las diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en el sector, área o programa que se les haya encomendado.

La coordinación, como se ha dicho, es una de las funciones fundamentales en toda la Administración Pública, la cual está compuesta, necesariamente y siempre, por una multiplicidad de órganos. Por ello, cualquiera sea el sistema de organización administrativa que se adopte, en el mismo la función coordinadora es la esencial.

Por supuesto, en la cúspide de la organización administrativa del Estado, y en particular, al nivel de la Presidencia de la República, la función coordinadora es quizás la más importante para la toma de decisiones, al punto de que órganos como el Consejo de Ministros, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República y la Oficina de Coordinación y Planificación, tienen entre sus funciones básicas el coordinar al más alto nivel, la globalidad de la Administración Pública para la toma adecuada y coherente de decisiones. En ese mismo orden, y como respuesta a la necesidad de coordinación al más alto nivel, se enmarcan tanto los Ministros de Estado como los Comisionados Presidenciales.

Ahora bien, siendo por tanto los Comisionados Presidenciales *órganos de coordinación* de las acciones de las diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas, para el cumplimiento de sus funciones necesariamente están condicionados por los siguientes factores:

1. En primer lugar, por la necesidad de estar informados de todas las competencias, actividades o funciones de todos los organismos y entidades públicas que intervienen en el sector, área o programa cuya coordinación se les ha encomendado. En virtud de ello, el Comisionado Presidencial debe disponer de los mecanismos y canales de información necesarios.

2. En segundo lugar, por la necesidad de que no se tome decisión alguna por parte de los organismos o entidades públicas con competencia en el sector, área o programa cuya coordinación se les ha encomendado, sin que el Comisionado haya sido informado con antelación, y pueda, incluso, dar su aprobación.

3. En tercer lugar, por la necesidad de que las decisiones que se tomen al más alto nivel de la Presidencia en el sector, área o programa cuya coordinación se les ha encomendado, sean adecuadamente ejecutadas por los diversos organismos o entidades públicas con competencia en dicho sector, área o programa, a cuyo efecto, el Comisionado puede disponer el establecimiento de los medios adecuados de seguimiento.

A los efectos de lo anterior, por supuesto, el Comisionado Presidencial debería ser invitado a participar en el Consejo de Ministros, cuando se traten asuntos relativos al área que coordina conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Central, y asimismo, debería participar en los Gabinetes Sectoriales que estudien dichos asuntos (art. 10 de la misma Ley); y además, debería contar, para el adecuado ejercicio de su función coordinadora, de un instrumento jurídico-formal que la ordene, y que podría ser la emisión por el Presidente de la República de un *Instructivo Presidencial*, con las órdenes y disposiciones destinadas a los organismos y entidades públicas, a los efectos de que él pueda ejercer con efectividad las funciones de Coordinación.

### III. LA ADMINISTRACION MINISTERIAL DENTRO DEL COMPLEJO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Tal como se ha señalado, la parte medular de la organización de la Administración Central, es la Administración Ministerial, es decir, el conjunto de órganos denominados Ministerios o Despachos Ministeriales, y cuya dirección y conducción jerárquica corresponde a los Ministros como órganos directos del Presidente de la República.

Conforme a la Constitución el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, deben estar determinados en una ley orgánica (Art. 193), por lo que se trata de materias de la reserva legal. Por ello, al tratar de encuadrar la Administración Ministerial, dentro del complejo de la Administración Central, en primer lugar estudiaremos las fuentes de la organización ministerial; en segundo lugar, analizaremos los principios de la organización ministerial; y en tercer lugar, expondremos las modalidades de dicha organización.

## 1. *Las fuentes de la Organización Ministerial*

La Ley Orgánica de la Administración Central, en su última reforma del 30 de diciembre de 1986, siguiendo las pautas constitucionales establece el número, competencia y organización básica de los Ministerios.

### A. *La creación y el número de los Despachos Ministeriales*

En cuanto al número, la Administración Ministerial Venezolana está compuesta por 16 Ministerios, en la forma siguiente, tal como los enumera el artículo 2 de la Ley Orgánica: Ministerios 1) de Relaciones Interiores; 2) de Relaciones Exteriores; 3) de Hacienda; 4) de la Defensa; 5) de Fomento; 6) de Educación; 7) de Sanidad y Asistencia Social; 8) de Agricultura y Cría; 9) del Trabajo; 10) de Transporte y Comunicaciones; 11) de Justicia; 12) de Energía y Minas; 13) del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; 14) del Desarrollo Urbano; 15) de la Familia y 16) de la Secretaría de la Presidencia.

La variación del número de los Ministerios, es decir, la creación de nuevos Despachos o la eliminación de alguno de ellos, es materia reservada a la Ley Orgánica. Excepcionalmente, sin embargo, por vía de Decreto-Ley, el Presidente de la República está autorizado, en la Constitución, para reformar la estructura ministerial y, por tanto, crear o eliminar Ministerios. En efecto, el artículo 190, ordinal 11 de la Constitución, le atribuye al Presidente competencia para "Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada"; y el artículo 179, ordinal 5º asigna a la Comisión Delegada del Congreso, competencia para "autorizar al Ejecutivo Nacional y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada".

Por vía excepcional, en caso de urgencia comprobada, y por supuesto, estando en receso las Cámaras Legislativas, es decir, no pudiendo dictarse leyes, estas normas de la Constitución permiten al Presidente de la República, regular una materia reservada al Legislador, como es la creación, modificación o supresión de servicios públicos. La expresión servicio público, aquí puede entenderse, tanto en sentido material como en sentido orgánico, siempre que sea de reserva legal. Sólo por ley puede erigirse una actividad como servicio público, es decir, cuya prestación resulta obligatoria para el Estado con las consecuentes limitaciones para los derechos y libertades de los particulares; y sólo por ley pueden crearse Institutos Autónomos o Ministerios. Sin embargo, en caso de urgencia comprobada y durante el receso de las Cámaras Legislativas, el Presidente podría, mediante Decreto-Ley, realizar esas actividades, con la autorización previa de la Comisión Delegada. En esta forma, un Ministerio, como servicio público en sentido orgánico, podrá ser creado o suprimido por Decreto-Ley.

## B. La competencia de los Ministerios

La Ley Orgánica de la Administración Central destina su Capítulo V, a regular las competencias de cada uno de los Ministerios<sup>37</sup>, estableciendo la siguiente distribución sectorial de las mismas: al Ministerio de Relaciones Interiores compete el *sector de la política interior*; al Ministerio de Relaciones Exteriores el *sector de la política exterior*; al Ministerio de Hacienda el *sector de la política económica y financiera*; al Ministerio de la Defensa, el *sector de la defensa*; al Ministerio de Fomento, los *sectores de la industria y comercio*; al Ministerio de Educación, el *sector educación*; al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el *sector de la salud*; al Ministerio de Agricultura y Cría, el *sector agrícola y pecuario*; al Ministerio del Trabajo, los *sectores de asuntos laborales y de seguridad y previsión social*; al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, los *sectores de transporte y comunicaciones*; al Ministerio de Justicia, el *sector de justicia y defensa social*; al Ministerio de Energía y Minas, los *sectores de minería, hidrocarburos y energía en general*; al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el *sector recursos naturales renovables*; al Ministerio de Desarrollo Urbano, el *sector de urbanismo*; y al Ministerio de la Familia, el *sector protección y promoción social*, en particular en materia de infancia, juventud y familia.

En los mencionados artículos 24 a 40 de la Ley Orgánica y conforme a la señalada distribución sectorial, se asignan competencias genéricas a cada uno de los Ministerios, sin especificación de a cuáles de sus órganos corresponde su ejercicio. Esta asignación genérica de competencias, está complementada, por otra parte, en la multitud de Leyes administrativas en las cuales se regulan las respectivas competencias sectoriales, y en las que se asignan, también, atribuciones a los Ministerios sin especificación de los órganos a quienes compete su ejercicio dentro de cada Despacho Ministerial. Muchas leyes especiales, sin embargo, atribuyen competencias directas al Ministro respectivo, y en algunos casos de órganos ministeriales desconcentrados, directamente a ellos.

## C. La organización de los Ministerios

De acuerdo a lo indicado por la Constitución, la Ley Orgánica, además de determinar el número de los Ministerios y su competencia, debería regular la organización de los mismos. Sin embargo, del texto del artículo 193 de la Constitución no podría interpretarse que la Ley Orgánica debía establecer el detalle de la organización ministerial, pues ello establecería una rigidez inaceptable a las estructuras de la Administración Pública, las cuales deben, siempre, adaptarse a los cambios de la vida económica y social.

De esta manera, la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1986, con buen sentido y de acuerdo a la tradición del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 y de las viejas Leyes de Ministerios de la primera

37. Artículos 24 a 40.

mitad de este siglo, no regula el detalle de la organización de cada Ministerio, sino que se limita a establecer el esquema común de organización, dejando a la vía reglamentaria la determinación de aquel detalle.

En esta forma, el artículo 5º de la Ley Orgánica establece, que “cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sea necesario para el cumplimiento de su cometido”. Como esquema general, dicho artículo precisa la denominación de “las unidades operativas o de ejecución” de todos los Ministerios, “integradas en orden descendente, así: Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios”.

Hasta aquí llegan los principios de la organización ministerial establecidos en la Ley Orgánica. Para el detalle de dicha organización, el mismo artículo 5º dispone que “los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas”.

En esta forma, el Legislador previó una amplia habilitación al Ejecutivo Nacional para establecer, por vía reglamentaria, la organización administrativa interna de cada Ministerio, conforme al esquema establecido en el citado artículo 5 de la Ley Orgánica. Estas facultades del Ejecutivo para determinar el número de las Direcciones y dependencias que integran cada Ministerio, que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido, según la ley, deben ejercerse mediante “los reglamentos orgánicos”.

Ahora bien, ¿qué ha de entenderse, en este contexto, por “reglamentos orgánicos”? Esta expresión, la cual, además, utilizan los artículos 43 y 53 de la Ley Orgánica, sin duda, no tiene por qué entenderse ni interpretarse en sentido restrictivo, como similar a “Reglamento Ejecutivo” cuya emisión corresponde exclusivamente al Presidente de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, y a cuya categoría pertenece “el Reglamento de la Ley” al cual se refieren los artículos 7 y 53 de la Ley Orgánica. Al contrario, siguiendo el criterio de flexibilidad de la regulación formal de la organización administrativa. Hemos estimado que la expresión “reglamentos orgánicos” debe interpretarse en sentido amplio, como sinónimo de acto administrativo de efectos generales o de contenido normativo, y cuya emisión no sólo corresponde al Presidente de la República, sino a los Ministros del Ejecutivo. Esta fue la intención que tuvimos los proyectistas del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública preparado en la Comisión de Administración Pública en 1972, conforme está argumentado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*<sup>38</sup>, Volumen Primero, cuyas orientaciones se siguieron en la elaboración de la Ley Orgánica de la Administración Central sancionada inicialmente en 1976.

En esta forma, las fuentes de la Organización Administrativa de los Ministerios son las siguientes: en primer lugar, los principios generales contenidos en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Central; en segundo lugar, los Reglamentos Orgánicos de los Ministerios, dictados por Decreto del Presidente de la República para cada Ministerio, y en los

38. Caracas, 1972.

cuales se han establecido los detalles de la Organización de los Ministerios hasta el nivel de las Direcciones Generales; y en tercer lugar, los Reglamentos Internos de organización de cada Ministerio, dictados por Resolución de los respectivos Ministros, y en los cuales se establece el detalle de organización en los niveles por debajo de las Direcciones Generales, es decir, en los niveles de dirección, división, departamento, sección y servicios <sup>39</sup>.

Esta jerarquía de las fuentes normativas de la organización Ministerial, fue la que se estableció a partir de 1972 y la que se consolidó después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central en 1976, con la emisión, a partir de 1977, de los Decretos Orgánicos de los Ministerios y de los Reglamentos Internos dictados por resolución de los Ministros.

A comienzos de 1991, la regulación reglamentaria de la organización ministerial en el país estaba establecida en los siguientes Decretos y Resoluciones:

1. *Ministerio de Relaciones Interiores*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Interiores. Decreto N° 2.330, *Gaceta Oficial* N° 34.022 de 4-8-88.

2. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto N° 2.536, *Gaceta Oficial* N° 34.090 de 10-11-88.

—Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución N° 1 de 31-12-77, *Gaceta Oficial* N° 2.183, Extraordinario de 7-3-78.

3. *Ministerio de Hacienda*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda Decreto N° 1.060 de 4-8-70, *Gaceta Oficial* N° 34.526 de 8-8-90.

—Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Rentas. *Gaceta Oficial* N° 2.914, Extraordinario de 8-2-82.

—Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Aduanas. *Gaceta Oficial* N° 2.900, Extraordinario de 5-1-82.

—Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Inspección y Fiscalización. *Gaceta Oficial* N° 33.391 de 16-1-86.

---

39. Debe señalarse que los primeros Reglamentos Internos de los Ministerios si bien dictados por Resolución Ministerial, fueron todos aprobados en Consejo de Ministros (véase en *Gaceta Oficial* N° 2.012 Extraordinario de 12-4-77). Esta práctica se ha eliminado en los Reglamentos Internos dictados a partir del primer trimestre de 1980.

#### 4. *Ministerio de la Defensa*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de la Defensa. Decreto N° 2.078 de 22-3-77, *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinario de 22-3-77.

#### 5. *Ministerio de Fomento*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento. Decreto N° 576 de fecha 17-4-85, *Gaceta Oficial* N° 33.210 de 25-4-85.

—Reglamento Interno del Ministerio de Fomento. *Gaceta Oficial* N° 3.250, Extraordinario de 7-9-83.

#### 6. *Ministerio de Educación*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación. Decreto N° 496 de 31-1-80, *Gaceta Oficial* N° 31.917 de 4-2-80.

—Reglamento Interno del Ministerio de Educación. Resolución N° 847-A de 20-7-88, *Gaceta Oficial* N° 34.020 de 2-8-88.

#### 7. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Reglamento Interno del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Decreto N° 2.566, *Gaceta Oficial* N° 34.112 de 12-12-88.

—Reglamento Interno del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Resolución N° G-365 de 9-3-83, *Gaceta Oficial* N° 3.115, Extraordinario de 23-3-83. (El artículo 12 de dicho reglamento fue modificado en Resolución N° G-436 de 21-11-83, *Gaceta Oficial* N° 32.858 de 22-11-83).

#### 8. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Cría. Decreto N° 363 de 27-11-84, *Gaceta Oficial* N° 33.117 de 3-12-84.

—Reglamento Interno. Resolución N° 53. *Gaceta Oficial* N° 34.419 de 1-3-90.

#### 9. *Ministerio del Trabajo*

—Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. Decreto N° 2.083 de 22-3-73, *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinario de 2-3-77.

#### 10. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Decreto N° 1.418 de 26-2-82, *Gaceta Oficial* N° 2.923, Extraordinario de 1-3-82.

—Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Resolución N° 361 del 17-12-87, *Gaceta Oficial* N° 33.875 de 29-12-87.

#### 11. *Ministerio de Justicia*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia. Decreto N° 2.085 de 22-3-77, *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinario de 22-3-77.

—Reglamento Interno del Ministerio de Justicia. *Gaceta Oficial* N° 34.390 de 17-1-90.

12. *Ministerio de Energía y Minas*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Energía y Minas. Decreto N° 1.137 de 16-7-81, *Gaceta Oficial* N° 32.271 de 16-7-81.

—Reglamento Interno del Ministerio de Energía y Minas. Resolución N° 694 de 3-9-81, *Gaceta Oficial* N° 2.866, Extraordinario de 5-10-81.

13. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

—Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Decreto N° 1.234 de 22-3-77, *Gaceta Oficial* N° 34.591 de 9-11-90.

—Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución N° 4 de 12-4-77, *Gaceta Oficial* N° 2.012, Extraordinario de 12-4-77.

14. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

—Reglamento Orgánico del Ministerio del Desarrollo Urbano. Decreto N° 2.381 de 28-12-83, *Gaceta Oficial* N° 32.886 de 30-12-83.

—Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Urbano. Resolución N° 40 de 12-4-77, *Gaceta Oficial* N° 2.012, Extraordinario de 12-4-77.

15. *Ministerio de la Familia*

—Reglamento Interno del Ministerio de la Familia. Resolución N° 381 de 27-6-88, *Gaceta Oficial* N° 33.997 de 29-6-88.

—Reglamento Orgánico del Ministerio de la Familia. Decreto N° 1.743, *Gaceta Oficial* N° 33.804 de 16-9-87.

16. *Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Decreto N° 948 de 30-12-80, *Gaceta Oficial* N° 32.140 de 5-1-81.

—Reglamento Interno de la Secretaría de la Presidencia. Resolución N° 9 de 12-4-77, *Gaceta Oficial* N° 2.012, Extraordinario de 12-4-77.  
*Servicios Autónomos*

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 organi-

zativa plasmada en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Central, 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 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, 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 Central" en nuestro país, es una sola y única, la de la República, por lo que los diversos componentes de la Administración Central, no tienen personalidad propia. También, tal como se señaló, los órganos de la Administración Nacional, pero que gozan de autonomía funcional no 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 Hacienda Pública Nacional y sometidos al control de la Contraloría General de la República, conforme a lo prescrito en el artículo 234 de la Constitución.

El sustento fundamental del principio de la unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial, derivado de la unidad de perso-

nalidad 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 Régimen Presupuestario, al establecer que "no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinados gastos". La Ley, sin embargo, establece algunas excepciones que conciernen a la Administración Central, al agregar el artículo 14 citado, que sólo podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos:

1. Los provenientes de operaciones de crédito público.
2. Los que se estipulen a favor del Fisco Nacional en regímenes especiales sobre servicios.
3. Los provenientes de donaciones, herencias o legados en favor del Fisco Nacional.
4. Los que por leyes especiales hayan de ser destinados a fondos de inversión.
5. Los que resulten de la gestión de servicios autónomos, sin personalidad jurídica.
6. 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 el Fondo de Inversiones de Venezuela, en cuyo caso hay una descentralización funcional, sea que no la tengan, como sucede 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.

Hasta comienzos de 1991 se habían creados entre otros, los siguientes servicios autónomos sin personalidad jurídica.

1. Servicio autónomo Oficina Coordinadora de Prestación de Servicios Geológicos y Mineros, creado por Decreto N° 2.246 del 25-9-83, *Gaceta Oficial* N° 32.819 del 26-9-83.

2. Servicio autónomo de la Imprenta Nacional, creado por Decreto N° 789 de 28-8-85; *Gaceta Oficial* N° 33.285 de 28-8-85.

3. Oficina Coordinadora de Prestación de Servicios Educativos del Ministerio de la Defensa creada por Decreto N° 1.259 de 10-9-86, en *Gaceta Oficial* N° 33.552 de 10-9-86.

4. Servicio autónomo de la Radio Nacional, creado por Decreto N° 1.643 de 8-7-87, en *Gaceta Oficial* N° 33.755 de 8-7-87.

5. Oficina Coordinadora de la Prestación de Servicios de Salud a los sujetos no previstos en la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, creada por Decreto N° 1.497 de 25-3-87, en *Gaceta Oficial* N° 33.685 de 25-3-87.

6. Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios Agropecuarios del Ministerio de la Defensa, creada por Decreto 2.007 de 18-2-88, en *Gaceta Oficial* N° 33.908 de 18-2-88.

7. Servicio Autónomo de Vialidad Agrícola. Decreto N° 1.157. *Gaceta Oficial* N° 34.583 de 30-10-90.

8. Servicios Ambientales del MARNR creado por Decreto N° 764 en *Gaceta Oficial* N° 34.428 de 13-3-90.

### C. La unidad presupuestaria

La Administración Central, conforme a la Constitución, tiene un régimen presupuestario único, tal como lo precisa el artículo 227 al señalar que "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno 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 órganos de la Administración Central con autonomía funcional, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario atribuye el carácter de ordenadores de pago al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República, al Presidente del Consejo de la Judicatura y al Presidente del Consejo Supremo Electoral<sup>40</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la Administración Central Ministerial, la unidad presupuestaria se manifiesta, particularmente, en el mismo régimen de

40. Artículo 42.

ejecución presupuestaria, entre otros, en los siguientes aspectos: en los compromisos presupuestarios, en el sentido de que los Ministros no podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, estando sometidos, dichos compromisos, al control previo 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 previo, concomitante y posterior conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La única excepción establecida a la unidad presupuestaria de la Administración Central Ministerial, está prevista en materia de control, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en relación a los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado, calificados como tales en el Reglamento dictado al efecto por el Ejecutivo Nacional. En estos casos, la mayoría de los cuales realizados por el Ministerio de la Defensa, los gastos se exceptúan de las modalidades de control previo de los compromisos y contratos, y en cuanto a las órdenes de pago, para su cancelación, éstas se someten a modalidades especiales de control<sup>41</sup>.

#### 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 Central (Art. 20, Ord. 1º). 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 la renta del Ministerio; resolver en última instancia administrativa los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio; resolver los conflictos de competencia entre funcionarios del Ministerio; y ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias<sup>42</sup>.

En el ejercicio de sus funciones como superior jerárquico del Despacho Ministerial, el Ministro está asistido por el Director General del Ministerio, quien actúa como órgano inmediato del Ministro conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Central. El Director General del Ministerio debe supervisar las actividades de las Direcciones del Despacho de acuerdo con las instrucciones del Ministro, y tiene a su cargo la coordinación de todas las materias que el Ministro disponga llevar a la cuenta del Presidente y al Consejo de Ministros y, además, el conocimiento y la decisión de los asuntos que le delegue el Ministro. Además, en ausencia del Ministro, el Director General del Mi-

41. Artículo 28.

42. Artículo 20, ordinales 10, 18 y 21.

nisterio debe evacuar las consultas que le sometan los demás Directores, de lo cual debe dar cuenta al Ministro.

### E. *La unidad sectorial*

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, los Ministerios son los órganos centrales de los sistemas administrativos que deben establecerse en cada sector; de allí inclusive, que las competencias atribuidas en la Ley Orgánica a los Ministerios, tengan, como se dijo, una orientación sectorial <sup>43</sup>.

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 sobre los institutos autónomos adscritos al Ministerio, las funciones de coordinación y control que les correspondan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada y a las leyes especiales de creación" <sup>44</sup>, así como "ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado que se les asignen" <sup>45</sup>.

### 3. *La asignación y distribución de las competencias ministeriales*

La asignación legal de competencias ministeriales puede revestir diversas formas; puede tratarse de competencias asignadas legalmente al Ministro, al Ministerio o, directamente, a una de las unidades organizativas del Despacho, y ello produce diversas situaciones y consecuencias.

#### A. *Las competencias del Ministro y la delegación*

En primer lugar, muchas normas legales atribuyen, directamente, el ejercicio de determinadas competencias al Ministro respectivo. En este caso, se trata de competencias específicas que el Ministro debe ejercer directamente en forma obligatoria. La transferencia de esta competencia, sólo puede hacerse mediante la delegación de su ejercicio en el Director General o en los Directores Generales Sectoriales del Ministerio <sup>46</sup>, por resolución publicada en la Gaceta Oficial. En estos casos cuando actúan por delegación, los Directores Generales son responsables por sus actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiese corresponderle al Ministro <sup>47</sup>.

Fuera de esta delegación de atribuciones en los Directores Generales, el Ministro debe ejercer personalmente sus competencias y es responsable

43. Artículos 24 a 40.

44. Artículo 20, ordinal 11.

45. Artículo 20, ordinal 12.

46. Artículo 20, ordinal 25 de la Ley Orgánica.

47. Artículo 6.

por ello. La Ley Orgánica admite, ciertamente, la delegación de firma del Ministro en los propios Directores Generales y en otros funcionarios<sup>48</sup>, pero ésta no implica realmente, transferencia de competencias ni de responsabilidad.

*B. Las competencias genéricas de los Ministerios y la desconcentración administrativa*

En la mayoría de los casos, sin embargo, la ley no asigna directa y específicamente competencias a los Ministros, sino genéricamente a los Ministerios. En estos casos, son los reglamentos orgánicos e internos señalados, es decir, los dictados por Decreto o Resolución Ministerial, los que deben realizar la distribución de esa competencia genérica del Ministerio; mediante la asignación de su ejercicio a los diversos órganos de los Ministerios. Esta distribución genérica y abstracta de competencias da origen a una desconcentración administrativa, realizada por el propio Poder Ejecutivo, es decir, por el Presidente de la República, en los Decretos Orgánicos que definan las Direcciones Generales de cada Ministerio, y por los Ministros, en las Relaciones contentivas de los Reglamentos Internos, que definan las direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios de cada Despacho Ministerial.

*C. La desconcentración administrativa en virtud de Ley*

Pero aparte de esta desconcentración administrativa realizada por los propios órganos ejecutivos en los casos de atribuciones genéricas de competencias, existe otra forma de desconcentración administrativa, más pronunciada y estable, basada en la voluntad del legislador. En efecto, es frecuente que las leyes, directamente, atribuyan competencias, no al Ministro o al Ministerio, sino específicamente a una dirección o unidad organizativa del Despacho. Tal es el caso, por ejemplo, de las Superintendencia de Bancos y de Empresas de Seguros, las cuales son órganos creados directamente por el legislador, con competencias asignadas, también directamente, por el propio Legislador, aun cuando funcionan con dependencia jerárquica del Ministro de Hacienda. En algunos casos, inclusive, es el propio Legislador el que atribuye competencias exclusivas a estas direcciones o unidades organizativas, sin que pueda el Ministro, a pesar de ser superior jerárquico, ejercerlas directamente, agotándose, además, la vía administrativa, en la decisión que adopte el funcionario respectivo. Tal sucede, por ejemplo, con la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o con la Administración del Impuesto sobre la Renta del Ministerio de Hacienda. En estos casos, son la Ley de Regulación de Alquileres y la Ley de Impuesto sobre la Renta, respectivamente, las que regulan las competencias de los órganos señalados. En el Ministerio de la Defensa, las Comandancias Generales de las diversas Fuerzas Armadas, tendrían las características de ser órganos desconcentrados.

---

48. Artículo 20, ordinal 25.

## Capítulo VI

# FORMAS JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DESCENTRALIZADA

La Administración Nacional descentralizada funcionalmente, es decir, las diversas organizaciones de la Administración Pública Nacional dotadas de personalidad jurídica distinta a la de la República, producto de la evolución de medio siglo, encontró consagración constitucional en el Texto de 1961, donde puede situarse el fundamento de las diversas formas jurídicas que ha venido adoptando y que han dado origen a entes constituidos conforme a procedimientos propios del derecho público, denominados *establecimientos públicos*, que se distinguen de aquellos constituidos con base en normas propias del derecho privado.

En efecto, del artículo 124 de la Constitución se distinguen dos tipos de entes estatales de derecho público: los territoriales (República, Estados y Municipios) y los no territoriales que se denominan "personas jurídicas de derecho público". Entre ellas, sin ser una categoría que las agota, están los institutos autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, y mencionados en los artículos 140, ordinal 1, 141, 160 y 235 y en la Disposición Transitoria Décima.

Pero además, la Constitución hace referencia a otros entes descentralizados funcionalmente que, obviamente, tienen formas jurídicas de derecho privado. En el artículo 97 se habla de "las industrias promovidas y dirigidas por el Estado"; en el artículo 140, ordinal 1, se menciona a las "empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva"; y el artículo 230 hace referencia al control por el Congreso de "los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza", lo cual permite concluir que éstas no se agotan en las "empresas" con forma societaria mercantil.

Esto permite distinguir constitucionalmente, por tanto, en la administración descentralizada funcionalmente, a los entes con forma de derecho público de aquellos que tienen forma de derecho privado <sup>1</sup>.

## I. LAS FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO

Dentro de la categoría de establecimientos públicos se distinguen los establecimientos públicos institucionales, los establecimientos públicos corporativos y los establecimientos públicos asociativos, terminología y clasi-

1. Véase CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 307 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas, 1981, pp. 35 y ss.

ficación que ha sido acogida por la jurisprudencia<sup>2</sup>. Todos ellos tienen como rasgo común, la presencia de una personalidad jurídica de derecho público y de un patrimonio autónomo distinto e independiente del Fisco Nacional. La creación de los mismos es de la reserva legal y es precisamente por ley o en virtud de la ley que obtienen personalidad jurídica de derecho público.

Es de hacer notar que comúnmente muchos de estos organismos son denominados impropriamente institutos autónomos, aun cuando un análisis más detenido de la naturaleza de los mismos permite establecer categorías dentro de ellos, con base en los fines que persiguen y al régimen jurídico de que están dotados.

### 1. *Los establecimientos públicos institucionales: los institutos autónomos*

Esta figura corresponde a los institutos autónomos, y su origen radica en la necesidad de separar ciertas funciones de la Administración Central, que se cumplen con mayor propiedad dentro de un régimen jurídico que les permita una mayor flexibilidad en el manejo de su patrimonio y en su capacidad negocial.

La Constitución Nacional en su artículo 230 establece varias notas fundamentales para definir el Instituto Autónomo en Venezuela: a) Su creación mediante ley formal. b) Su organización con arreglo a lo dispuesto en la ley orgánica que sobre institutos autónomos deberá dictarse y a la cual deben adaptarse todos los institutos autónomos, y mientras ello no se realice, a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; y c) Los Institutos Autónomos quedan sometidos al control posterior del Congreso en la forma que el legislador determine.

Cuando el Estado dota de personalidad y provee de un patrimonio propio a estos entes públicos no por ello los exime del control estatal, sino que por el contrario, el Estado los crea, los suprime, los modifica y se reserva el derecho de tutelar su actividad, a través de diferentes formas de control.

Estos organismos no pueden concebirse sino como formando parte del Estado para atender a una de sus funciones, y por tanto, se consideran órganos de la Administración Pública Nacional. En definitiva son personas de derecho público *estatales*, sujetas a control de tutela.

De acuerdo a la referida norma constitucional, entonces, se puede definir a los institutos autónomos como entes del derecho público creado por ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, dotados de personalidad jurídica y sometidos a la tutela de la República<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista de las actividades que realizan los Institutos Autónomos se podría tratar de identificar a los mismos en razón de la materia. Sin embargo, este criterio no es válido en nuestro país debido a

2. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 11-5-80, *Revista de Derecho Público*, N° 3, 1980, p. 104.

3. Cfr. CAP. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit., Vol. I, p. 309. Véase Jesús Caballero Ortiz, *Los Institutos Autónomos*, Caracas, 1985.

la excesiva variedad de tareas y cometidos que historicamente se le ha asignado a estos entes. En efecto, existen Institutos Autónomos que realizan actividades industriales y comerciales; otros en cambio tienen asignada la prestación de servicios públicos o la realización de tareas de investigación, de ejecución de obras, de desarrollo social, de fomento a la educación y a la cultura; de desarrollo regional; de financiamiento y promoción de la actividad económica privada y de numerosas funciones de las más diversas índole.

Por otra parte, la terminología que se ha utilizado para designar a los Institutos Autónomos es sumamente variada: Institutos, Administraciones, Bancos, Círculos, Cajas, Consejos, Patronatos, Corporaciones, Fondos, todo lo cual en determinados casos, ha inducido a confusión sobre la naturaleza de estos entes descentralizados.

## 2. *Los establecimientos públicos corporativos*

La categoría de establecimientos públicos corporativos se caracteriza por la presencia de un sustrato personal que da a estos entes un carácter diferente al de simples dependencias administrativas descentralizadas. En efecto, la naturaleza de los fines que persiguen estos entes exige que los mismos no sólo estén dotados de autonomía, entendiendo este concepto en el sentido tradicional que se le da en nuestro país, sino además de la posibilidad de elegir sus autoridades.

Dentro de esta categoría de establecimientos públicos se incluye, por una parte, a las Universidades Nacionales Autónomas<sup>4</sup> y, por la otra, a los Colegios profesionales y a las Academias Nacionales. Con respecto a las primeras, la Ley de Universidades establece, que "la Universidad es fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes, en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre"<sup>5</sup>. Estos establecimientos forman parte de la estructura general del Estado, pero su condición particular conlleva la casi ausencia del control de tutela por parte del Estado, y el único control relativo previsto está atribuido al Consejo Nacional de Universidades<sup>6</sup>.

Es segundo tipo de establecimiento público corporativo, caracterizado por la existencia de un sustrato personal o corporación de intereses de tipo científico o profesional, está constituido por las Academias Nacionales y los Colegios profesionales, los cuales están dotados de personalidad jurídica de derecho público por virtud de la Ley que los regula. Los Colegios profesionales, que son el ejemplo más acabado de establecimientos público corporativo, no están sometidos a control de tutela, y disfrutan de facultades de recaudación de cuotas obligatorias con respecto a sus miembros, lo que les confiere una total independencia financiera frente al Estado<sup>7</sup>. En todo caso, estos establecimientos públicos corporativos profe-

4. Artículo 19 del Código Civil.

5. Artículo 1º de la Ley de Universidades de 8-9-70 en *Gaceta Oficial* Nº 1.429 Extraordinario de 8-9-70.

6. Artículo 20 de la Ley de Universidades.

7. La Ley de Abogados, por ejemplo, establece la obligación de los afiliados de cancelar las cuotas al Colegio respectivo.

sionales o científicos no forman parte de la estructura general del Estado, por lo que constituyen personas de derecho público *no estatales*.

### 3. *Los establecimientos públicos asociativos*

La característica primordial de estos establecimientos radica en que siendo personas jurídicas de derecho público se constituyen, por mandato expreso de la Ley de creación, bajo la forma de sociedades por acciones para permitir en principio la participación de capital privado en su funcionamiento. Se diferencian de las empresas del Estado en que éstas son personas jurídicas constituidas totalmente conforme a un régimen de derecho privado, de acuerdo al Código de Comercio. Por otra parte, esta categoría de establecimientos públicos se diferencia de los Institutos Autónomos en que éstos, por ser dependencias de la Administración del Estado, están sometidos a tutela administrativa y a un régimen jurídico especial que no acepta la participación del capital privado en su funcionamiento.

El carácter intermedio de estos entes, con características que los acercan tanto a las empresas del Estado, como a los Institutos Autónomos, hace que tengan un régimen jurídico particular para cada uno de ellos, que aparece definido en los diferentes estatutos jurídicos que los crean. Así, por ejemplo, el Banco Central de Venezuela, a pesar de que antes de la reforma de 1975 admitía la participación privada en la constitución de su capital, no podía aceptar un número de acciones privadas que representara más del 50 por ciento de su capital social<sup>8</sup>. En cambio, con respecto al Banco de los Trabajadores, se contempla en la Ley que lo crea, que las acciones detentadas por el Estado serían adquiridas progresivamente por los trabajadores, hasta llegar a una sustitución total. Cuando ello se produzca, si es que así sucede, se habrá transformado el Banco de los Trabajadores en un establecimiento público *no estatal*<sup>9</sup>.

La diferencia en el régimen jurídico de ambas instituciones antes de 1975 se fundamentaba en la índole de los intereses que protegían: el Banco Central de Venezuela tiene encomendadas funciones que son típicamente estatales por referirse al mantenimiento del equilibrio financiero del país, lo que llevó a que la participación privada desapareciera, sin que sufriera alteración la gestión que realiza el Banco Central.

Por lo que respecta al Banco de los Trabajadores, por ejemplo, la participación estatal puede perfectamente desaparecer sin que ello impida la consecución de los fines particulares que persigue este organismo.

8. Artículos 6º y 9º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 5-12-60 en *Gaceta Oficial* Nº 655, Extraordinario de 14-12-60.

9. Artículo 13 de la Ley del Banco de los Trabajadores de 11-6-66 en *Gaceta Oficial* Nº 1.023, Extraordinario de 11-6-66.

## II. LAS FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO

Una de las características que define mejor el cambio en la concepción de los fines del Estado, viene dada por la utilización de formas jurídicas que en el Estado abstencionista estaban reservadas a la iniciativa privada. En efecto, no es sino a partir del presente siglo cuando la Administración comienza a realizar cometidos estatales utilizando para ello figuras propias del derecho privado: empresas mercantiles, asociaciones civiles y fundaciones.

### 1. *Las sociedades mercantiles de capital público (Empresas del Estado)*

La actividad administrativa de gestión económica encontró en las empresas mercantiles su forma de expresión más acabada. En virtud de ella, el Estado se sometió a un régimen jurídico de derecho privado y se colocó en las mismas condiciones jurídicas que los particulares. Esta circunstancia no impidió, por lo demás, que el Estado pudiera realizar actividades en condiciones de monopolio, en virtud de ley, como consecuencia de la nacionalización.

Las sociedades mercantiles de capital público, comúnmente denominadas *empresas del Estado*, se constituyen y funcionan conforme al procedimiento y al régimen jurídico establecido en el Código de Comercio.

Aparte de este régimen, en la actualidad no existe un cuerpo de normas particulares que sean aplicables a las empresas del Estado, aparte de la disposición constitucional en virtud de la cual la actividad de estos entes está sujeta al control del Congreso, en la forma que la ley lo establezca<sup>10</sup>.

Por otra parte, en las leyes de Presupuesto se ha venido exigiendo desde hace algunos años, determinados requisitos como es el de la aprobación parlamentaria, para la adquisición o enajenación de acciones por parte del Estado, de un Instituto Autónomo o de una empresa o sociedad en la que el Estado tenga la mayoría de las acciones o una participación decisiva<sup>11</sup>. Además, en la Ley Orgánica de Crédito Público, de fecha 30 de julio de 1976, se prevé que las empresas del Estado, al igual que las fundaciones de interés público, quedan sujetas a un régimen bastante similar al establecido en esa Ley para los Institutos o Establecimientos Autónomos<sup>12</sup>.

Dentro de las empresas del Estado cabe distinguir las empresas de capital totalmente público de las de capital mixto. En el primer caso, se trata de sociedades mercantiles cuyas acciones son de propiedad exclusiva del Estado, es decir, en las que éste posee el 100 por ciento de las acciones. En las empresas del Estado de capital mixto se distinguen aquellas en las cuales éste posee el 50 por ciento o más del capital, consideradas también empresas del Estado, de aquellas en las cuales posee entre el 30

10. Artículo 230.

11. Por ejemplo, artículo 12 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal, 1979.

12. Artículo 50 y siguientes de la Ley Orgánica de Crédito Público en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinario de 30-7-76.

y el 49 por ciento del capital social, denominadas Empresas Mixtas, lo cual le permite intervenir, al sector público, en las decisiones fundamentales de la sociedad conforme al artículo 280 del Código de Comercio.

Aparte de estos dos tipos de empresas, el Estado tiene participación minoritaria en numerosas empresas mercantiles inferior al 29 por ciento del capital social, las cuales conservan el carácter privado, dado que el Estado no tiene, con respecto a ellas, la posibilidad de condicionar la actividad de las mismas.

Por otra parte, entre las empresas del Estado, se distinguen aquellas creadas por éste directamente, de las constituidas por un Instituto Autónomo o empresa del Estado, aun cuando esta diferenciación no tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico aplicable, salvo en materia de competencia jurisdiccional contencioso-administrativa.

Por último, dentro de las empresas del Estado cabe distinguir aquellas en las cuales el Estado o un ente de derecho público participan como único accionista, de aquellas en las cuales participan varios entes estatales. En tal sentido, hasta 1975, las sociedades mercantiles del Estado se constituían, siempre, con la participación accionaria de la República y un Instituto Autónomo, de varios institutos autónomos, o de uno de éstos y otra empresa del Estado. Tenía que ser así, debido a la limitación del Código Civil y del Código de Comercio, al considerar la "sociedad" como un contrato en el cual, por supuesto, deben intervenir dos o más personas. Sólo ha sido con motivo de la promulgación de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, de 1975, cuando se ha autorizado, legalmente, la constitución de las empresas petroleras nacionalizadas con un solo accionista o la transformación del instituto autónomo Corporación Venezolana del Petróleo en sociedad anónima de un solo accionista: la República o Petróleos de Venezuela, S.A. Igual posibilidad legal se previó en las leyes de transformación, en sociedad anónima, dictadas en 1977 y 1978, del Instituto Venezolano de Petroquímica, y de la Línea Aeropostal Venezolana <sup>13</sup>.

## 2. Las asociaciones civiles del Estado

Las consideraciones anteriores son también aplicables con respecto a las asociaciones civiles en las que el Estado tiene una participación decisiva. La regulación de las mismas está contenida en el Código Civil, pero

13. Con motivo de la promulgación de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos en agosto de 1975, se dispuso la transformación de la CVP en sociedad anónima, lo cual se hizo por Decreto N° 1.127 del 2-9-75 en *Gaceta Oficial* N° 30.864 del 5-12-75, con Petróleos de Venezuela S.A. como única accionista. Luego, mediante Ley del 9-7-77, se dispuso la conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima (*Gaceta Oficial* N° 31.278 del 18-7-77). lo cual se hizo por Decreto N° 2.454 del 22-11-77 en *Gaceta Oficial* N° 31.369 del 25-11-77, convirtiéndose en Petroquímica de Venezuela S. A. (PEQUIVEN), con la República como única accionista y, posteriormente, con Petróleos de Venezuela S. A. como única accionista. En cuanto a la Línea Aeropostal Venezolana, mediante Ley del 28-8-78 se autorizó su conversión en Sociedad Anónima, en *Gaceta Oficial* N° 2.303, Extraordinario del 1-9-78, lo cual se hizo con la República como única accionista.

en todo caso, es una de las formas jurídicas de que se vale el Estado para descentralizar sus actividades.

En nuestro país, la forma societaria pública se ha reservado para la realización de cometidos de interés general en diversos sectores. En el campo agrícola, el Consejo de Bienestar Rural y los Fondos de Desarrollo Algodonero, Frutícola y del Ajonjolí, constituyen casos en los que la acción estatal se realiza por intermedio de Asociaciones Civiles<sup>14</sup>. Además, en el campo educativo a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) se han establecido dos asociaciones civiles: el Instituto de Adiestramiento Petrolero y Petroquímico (INAPET) y el Instituto de Capacitación Turística (INCATUR). Asimismo, en el campo minero se han constituido como asociaciones civiles el Fondo de Desarrollo Diamantífero del Estado Bolívar y el Fondo de Desarrollo Aurífero del Estado Bolívar. En estos casos, se escogió esta categoría jurídica para permitir la participación privada en la gestión de estos organismos, pero el Estado se reservó la orientación de los mismos, conforme a las exigencias del interés público.

A partir de 1984, se han dictado unas "Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado" que regulan el régimen de las sociedades civiles del Estado<sup>15</sup>.

### 3. Las fundaciones del Estado

Las fundaciones no son personas jurídicas de tipo asociativo, sino universalidades de bienes dotadas de personalidad jurídica para cumplir cometidos del beneficio colectivo (artículo 19 del Código Civil). Hasta 1984, la fundación del Estado era la "constituida y dirigida" por entes estatales. En estos casos, la constitución de las fundaciones del Estado era ordenada por lo general mediante un decreto presidencial, pero la personería jurídica se la otorgaba previo el cumplimiento de las formalidades de registro, conforme a las disposiciones del Código Civil<sup>16</sup>.

A partir del Decreto Ley N° 401 de 14 de diciembre de 1984, mediante el cual se dictaron las "Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares"<sup>17</sup>, la noción de fundación del Estado se destinó a las fundaciones "creadas" o "constituidas" por entes públicos estatales exclusivamente; por lo que si en la constitución de una fundación habían participado particulares o personas jurídicas privadas, además de los entes públicos, no podría calificarse a la fundación como "del Estado". Este Decreto Ley posteriormente fue modificado por Decreto-Ley N° 677 de 21 de junio de 1985, estableciéndose que "se considerarán fundaciones del Estado aquellas en cuyo acto de constitución hu-

14. Véase CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 299.

15. Decreto Ley N° 677 de 21-6-85, *Gaceta Oficial* N° 3.574, Extraordinario de 21-6-85.

16. Véase Allan R. Brewer-Carías. "Las Fundaciones y su control por el Estado" en *Revista de Derecho Público* N° 17, Caracas, 1984, pp. 5 a 18.

17. Véase en *Gaceta Oficial* N° 33.134 de 14-12-84.

bieran participado cualesquiera de los entes públicos indicados en el Decreto “de tal forma que su patrimonio inicial en más de un cincuenta por ciento (50%) se haya hecho con aportes de dichos entes públicos o cuando su patrimonio pase a estar integrado en la misma proporción, por aportes de los referidos entes públicos, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores” (art. 4) <sup>18</sup>.

---

18. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.574, Extraordinario de 21-6-85. Sobre esos Decretos véase: Allán R. Brewer-Carías: “Las Fundaciones y su control por el Estado” en *Revista de Derecho Público* N° 17, pp. 5-18; Allán R. Brewer-Carías: “El Régimen de las Fundaciones en el Decreto N° 41 de 14 de diciembre de 1984” en *Revista de Derecho Público* N° 20, pp. 96-99; Humberto Briceño León: “Fundaciones, sector público y sus sistemas de control” en *Revista de Derecho Público* N° 28, pp. 47-59; y Juan Garrido Rovira: “Ambito orgánico de aplicación a las fundaciones de las normas sobre las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y control de los aportes públicos a las instituciones privadas y similares” en *Revista de Derecho Público* N° 21, pp. 93-104.

## Capítulo VII

# EVOLUCION DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

El ordenamiento constitucional venezolano, como se ha visto, tradicionalmente ha establecido el principio de la separación de los poderes, el cual, desde el punto de vista orgánico, puede decirse que es absoluto. La realidad política del país y la normativa constitucional, en efecto, muestran la existencia de tres grupos de órganos del Estado, independientes entre sí y con relativa autonomía en el ejercicio de sus funciones: en el ámbito nacional, las Cámaras Legislativas (Cámara de Diputados y el Senado), los órganos del Ejecutivo Nacional y los Institutos Autónomos, y los Tribunales de la República; en el ámbito estatal, las Asambleas Legislativas y los órganos de los Ejecutivos Estadales (Gobernaciones) y en el ámbito municipal los Alcaldes y los Concejos Municipales. Es decir, a nivel nacional, estatal y municipal existe y ha existido una separación orgánica entre órganos legislativos, órganos ejecutivos y órganos judiciales, aun cuando estos últimos sólo existan a nivel nacional. Paralelamente y en particular a nivel nacional, a esta trilogía orgánica, también la realidad constitucional nos muestra la aparición de los órganos con autonomía funcional, no integrados en la jerarquía de los tres clásicos poderes.

En todo caso, es claro, no sólo constitucional sino práctica y realmente, que a nivel nacional, al lado del Congreso y de los Tribunales de la República, existe todo un complejo orgánico que el lenguaje común y técnico identifica como Administración Pública, compuesto por Ministerios, Oficinas Presidenciales, Comisiones e Institutos Autónomos. Sin embargo, ese conjunto de órganos ejecutivos, que existe en la actualidad, es el resultado de un largo proceso de crecimiento desordenado a medida que las realidades económicas y sociales fueron planteando modificaciones a los fines del Estado, es decir, el resultado de un proceso de adaptación y acomodo del instrumento administrativo a dichos fines. Ese proceso no sólo se puede apreciar a nivel de la Administración Central (Ministerios y Oficinas Presidenciales), sino de la administración descentralizada (Institutos Autónomos)<sup>1</sup> y de las Administraciones con autonomía funcional.

---

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, "50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976, en R. J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, Barcelona, 1979, pp. 662 y ss. Véase asimismo, Allan R. Brewer-Carías, "Evolución Institucional 1975-1989" en el libro de la Fundación Mendoza, *Venezuela Contemporánea*, Caracas 1989, pp. 323 a 561.

## 1. LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION MINISTERIAL

Concentrándonos ahora a las estructuras de la Administración Central, y particularmente a la estructura ministerial que ha sido el pilar de la actuación del Estado en toda la historia administrativa de Venezuela hasta 1958, cuando comienzan a surgir las oficinas presidenciales, la evolución de la misma, marca claramente la transición de un Estado Liberal clásico y abstencionista, con fines de policía y administración general hasta 1863, pasando por un Estado liberal que se comienza a preocupar por "fomentar" diversas actividades de la vida del país hasta 1936, hacia un Estado Social de Derecho que comienza a intervenir en la vida económica y social, conformándola desde esa fecha hasta nuestros días.

### 1. *Período 1811-1863*

En el primer período hasta 1863, entre los hechos resaltantes de la evolución ministerial pueden destacarse los siguientes: en la Constitución de 1819, aparecen en el texto constitucional seis Secretarías con la posibilidad de que se agruparan dos o más de ellas en una: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra; Secretarías que en realidad correspondían a las funciones esenciales y clásicas necesarias para la existencia de todo Estado y, en particular del Estado Liberal-Burgués de Derecho que se crea a partir de 1811, a imagen y semejanza de los recién creados con posterioridad a la Revolución Francesa. Estas Secretarías se reducen a cinco, al no incluirse la Secretaría de Justicia en la enumeración del texto constitucional de 1821, y llegan a tres en la Constitución de 1830, al preverse las Secretarías de Interior y Justicia; de Hacienda; y de Guerra y Marina. Esta Constitución de 1830, es el último de los textos constitucionales venezolanos que incluyó la enumeración de las Secretarías o Despachos Ministeriales, pues en la Constitución de 1857, si bien se exigen cuatro Secretarías, no se les indicó competencias específicas, cuyo determinación se dejó a la ley. Por ello, por Ley de 25 de mayo de 1857, se establecieron las cuatro Secretarías siguientes: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores e Instrucción Pública; Hacienda; y Guerra y Marina.

A partir del texto constitucional de 1858, se adopta la fórmula que con variantes menores, existe en la actualidad: el número y competencia de las Secretarías se deja a regulación legal. En 1862, en virtud de la Guerra Federal, el General Páez, entonces Presidente de la República, dispuso por Decreto la integración de las cuatro Secretarías del Despacho señaladas, en una Secretaría General, a la cual posteriormente dividió en cuatro Departamentos con idénticas denominaciones.

### 2. *Período 1863-1936*

En el año 1863, se produce el hecho más significativo de la evolución de la estructura ministerial durante todo el siglo pasado, con la creación, por Decreto de 25 de julio de 1863, del Ministerio de Fomento, elevándose entonces a cinco los Ministerios, a los cuales se les cambió el anterior nombre de Secretarías: Interior y Justicia; Fomento; Relaciones Exteriores; Hacienda; y Guerra y Marina.

Se abre así un segundo período hasta 1936, durante el cual la evolución de la estructura ministerial, se puede resumir así: el Ministerio del Interior y de Justicia, aun cuando a partir de 1874, cambia su denominación por la de Ministerio de Relaciones Interiores, permanece básicamente con sus mismas competencias. Lo mismo puede decirse de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. En cuanto al Ministerio de Hacienda, el hecho fundamental de su evolución lo constituye la creación separada de un Ministerio de Crédito Público en 1864, el que se refunde con aquél en 1892, para restablecerse de nuevo en 1898 y refundirse definitivamente en el Ministerio de Hacienda en 1899. En todo caso, el paso fundamental que se produce en la estructura ministerial, se origina evidentemente con la creación en 1863, del primero de los ministerios con competencia no tradicional, el Ministerio de Fomento, cuyo nombre sólo se cambia momentáneamente en 1898, por el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, del cual surgieron sucesivamente los siguientes otros Ministerios: en 1874, el Ministerio de Obras Públicas; en 1891, el Ministerio de Instrucción Pública; y en 1898, el Ministerio de Correos y Teléfonos con una duración muy pasajera.

En esta forma, en 1935 existían los siguientes siete Ministerios: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas e Instrucción Pública. Esta estructura de 1935, era sustancialmente la misma que existió en el último tercio del siglo pasado, la cual, hasta la muerte de J. V. Gómez, sólo sufrió una pequeña alteración: en 1891, el Ministerio de Instrucción Pública, y en 1898, el Ministerio de Correos y Teléfonos con una duración muy efímera.

### 3. *Período 1936-1976*

En 1936 se produce una nueva etapa en la evolución del Estado y la sociedad venezolana, que ya hemos referido, y se abre paso definitivamente a las bases de configuración del Estado Social de Derecho, que comienza no sólo a fomentar las actividades económicas y sociales, sino a prestar servicios y a conformar la realidad económica y social. Ello se traduce en la evolución ministerial posterior a 1936. En efecto, ese mismo año, el gobierno de transición crea el Ministerio de Comunicaciones con competencias que antes correspondían al Ministerio de Fomento; el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría se divide en dos: el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura que posteriormente, ese mismo año, adquiere el nombre de Ministerio de Agricultura y Cría; y se le cambia el nombre al Ministerio de Instrucción Pública, en Ministerio de Educación. En 1937, se crea el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones con la asignación al antiguo Ministerio de Comunicaciones de las competencias que tenía la Oficina Nacional del Trabajo adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores; y dicho Ministerio, en 1945, es dividido en dos: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comunicaciones. En 1950, el Estatuto de Ministerio creó el Ministerio de Justicia, con las competencias que en ese sector tenía el Ministerio de Relaciones Interiores; y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con competencias asignadas hasta ese momento al Ministerio de Fomento; y se le cambió el nombre al Mi-

nisterio de Guerra y Marina por el de Defensa. De acuerdo con este texto legal, en 1976, la estructura ministerial de Venezuela comprendía entonces los siguientes trece ministerios: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Trabajo, Comunicaciones, Fomento, Minas e Hidrocarburos, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Educación, Justicia, Hacienda y Defensa.

#### 4. *Período a partir de 1976*

Ahora bien, a más de veinticinco años de dictado el Estatuto Orgánico de Ministerios, y definidos los fines del Estado en la Constitución de 1961, resultaba evidente que la estructura ministerial de Venezuela de 1976, no había sido configurada para los fines del Estado que se desprenden de la Constitución de 1961, y mucho menos para un Estado Democrático y Social de Derecho como el que formalmente ésta regula, para asumir el reto del desarrollo en el último cuarto del siglo XX. Al contrario, dicha estructura, a través de un proceso de desgajamiento y agregación, si acaso respondía a las exigencias de la Venezuela de 1936, de 1950 o de 1961.

El Plan de Reforma Administrativa que presentamos en 1972, al Presidente Rafael Caldera <sup>2</sup>, por ello, planteaba una completa reformulación de la estructura ministerial venezolana con vista, no sólo a su adaptación a las exigencias de la Venezuela moderna, sino para poder atender los requerimientos futuros previsibles para las próximas décadas. Dicho Plan de reforma no pudo ejecutarse en el período constitucional que concluyó en 1974, por las circunstancias políticas existentes, y si bien, aparentemente pareció haber sido abandonado por el nuevo gobierno a partir de 1974, sin embargo, fueron adoptados sus lineamientos generales, y a finales de 1976, (el 28 de diciembre) fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Central, que sustituyó al Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, reestructurando la Administración Ministerial con un criterio sectorial, más racional, con lo cual los 13 Ministerios de 1950, se elevaron a 17: Relaciones Interiores; Relaciones Exteriores; Defensa; Justicia; Hacienda; Fomento; Agricultura y Cría; Energía y Minas (sustituyó al Ministerio de Minas e Hidrocarburos); Educación; Sanidad y Asistencia Social; Trabajo; Transporte y Comunicaciones; Desarrollo Urbano; Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Secretaría de la Presidencia de la República; Información y Turismo, y de la Juventud.

En esta reforma ministerial de 1976, se eliminó el Ministerio de Obras Públicas, y las competencias que tenía atribuidas dieron lugar a los Ministerios de Transporte y Comunicaciones (junto con las del antiguo Ministerio de Comunicaciones); del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (junto con competencias anteriormente atribuidas al Ministerio de Agricultura y Cría); y del Desarrollo Urbano. En esa misma reforma se crearon tres nuevos Ministerios: el de Información y Turismo (con competencias atribuidas anteriormente a la Oficina Central de Información, que desapareció, y al Ministerio de Fomento); el de la Juven-

---

2. Véase Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 vols. Caracas, 1972.

tud; y el de la Secretaría de la Presidencia de la República (que implicó la desaparición de la Secretaría General de la Presidencia creada desde 1910)<sup>3</sup>.

En esta forma, en 1977, la Administración Ministerial quedó organizada en los siguientes diecisiete Despachos Ministeriales: de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Justicia, de Hacienda, de Fomento, de Agricultura y Cría, de Energía y Minas, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, del Trabajo, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de la Secretaría de la Presidencia de la República, de Información y Turismo y de la Juventud.

Este esquema ministerial, posteriormente fue ajustado para adaptarlo más al Plan Sectorial definido en 1972, eliminándose en 1984, el Ministerio de Información y Turismo, mediante la retransferencia del sector Turismo al Ministerio de Fomento, y reatribuyéndose las funciones de información a la Oficina Central de Información, que se restableció después de haber sido eliminada en 1976; y transformándose, en 1986, el Ministerio de la Juventud en Ministerio de la Familia<sup>4</sup> para abarcar más completamente el sector de promoción y protección social que se había definido en 1972.

En consecuencia, a partir de 1987, la Administración Ministerial quedó estructurada con base en los siguientes dieciséis Despachos Ministeriales: de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Justicia, de Hacienda, de Fomento, de Agricultura y Cría, de Energía y Minas, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, del Trabajo, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de la Familia, y de la Secretaría de la Presidencia de la República.

Adicionalmente a los Despachos Ministeriales debe señalarse, que también se integra dentro de la Administración Central, la Procuraduría General de la República, como órgano dependiente del Presidente de la República, y que tiene a su cargo la asistencia y asesoría jurídica de la Administración Nacional. La Procuraduría General de la República tiene su antecedente legislativo remoto en la Ley de 1º de junio de 1894 sobre Procurador General de la Nación y a nivel constitucional, con su establecimiento en la Constitución de 1901 (arts. 111 a 114).

Ahora bien, de acuerdo a la Constitución, los Ministros reunidos bajo la presidencia del Presidente de la República, forman el Consejo de Ministros. El funcionamiento del mismo también se perfeccionó durante la Administración Democrática. En efecto, en las propuestas de reforma administrativa de 1972, se propuso la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales, con los mismos poderes de decisión

3. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Caracas, 1980.

4. Véase la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central de 30-12-86, *Gaceta Oficial* N° 3.943, Extraordinario de 30-12-86.

del Consejo de Ministros, permitieran a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional. Conforme a ello, en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, se previó la creación de los gabinetes sectoriales que han venido funcionando desde entonces, para aligerar y preparar el trabajo del Consejo de Ministros.

## II. LOS ORGANISMOS DE LA PRESIDENCIA

Otro cambio significativo que se ha operado en la Administración Central, a partir de finales de la década de los cincuenta y en particular, durante el período de la administración democrática, ha sido el proceso de organización de las funciones administrativas en oficinas no ministeriales, con lo cual la administración ministerial dejó de tener el monopolio de la Administración Central.

En efecto, en 1957 funcionaba la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República que puede considerarse como el antecedente directo de algunas de las Oficinas Presidenciales posteriores, así como de los programas de desarrollo de Guayana. En efecto, en 1958, se creó formalmente una oficina presidencial de carácter permanente, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan)<sup>5</sup> y en ese mismo año, surgiría otra oficina presidencial que perduró hasta 1976, la Comisión de Administración Pública<sup>6</sup>, eliminada ese año<sup>7</sup>. Por otra parte, en 1970, se adscribió a la Presidencia de la República la Oficina Central de Personal<sup>8</sup>; adscripción que ya tenía la Oficina Central de Información<sup>9</sup>, con la cual en 1976, había cuatro oficinas presidenciales, pero con diversos rangos. Este año, sin embargo, en la Ley Orgánica de la Administración Central se eliminó la Comisión de Administración Pública y sus competencias se atribuyeron a la Oficina Central de Coordinación y Planificación; se eliminó la Oficina Central de Información y sus competencias se atribuyeron al Ministerio de Información y Turismo; se crearon dos nuevas Oficinas Presidenciales: la Oficina Central de Presupuesto con competencias antes atribuidas al Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Estadísticas e Informática con competencias antes atribuidas al Ministerio de Fomento<sup>10</sup>. Posteriormente, con motivo de la eliminación del Ministerio de Información y Turismo en 1985, se restableció la Oficina Central de Información en la Presidencia de la República<sup>11</sup>.

5. Véase Decreto N° 492 de 30-12-58 en *Gaceta Oficial* N° 25.850 de 30-12-58.

6. Véase Decreto N° 287 de 27-6-58 en *Gaceta Oficial* N° 25.694 de 27-6-58.

7. Véase artículo 47, ord. 13, de la Ley Orgánica de la Administración Central que asignó las funciones de la Comisión a Cordiplan, *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extraordinario de 28-12-76.

8. Véase la Ley de Carrera Administrativa de 3-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 1.428 Extraordinario de 4-9-70.

9. Véase por ejemplo Decreto N° 1.078 de 19-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 30.772 de 19-8-75.

10. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 28-12-76 en *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extraordinario de 28-12-76.

11. Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 5-8-85 en *Gaceta Oficial* N° 3.599, Extraordinario de 7-8-85.

En relación a estos organismos de la Presidencia, en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de 1972, se planteó su integración básicamente en dos Ministerios de la Presidencia cuya creación se propuso: el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia del cual dependerían la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de perfeccionamiento de funcionarios públicos<sup>12</sup>. Estas propuestas se siguieron formalmente con la creación del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia en 1976<sup>13</sup>, e informalmente con el nombramiento del Jefe de Cordiplán como Ministro de Estado en los periodos constitucionales 1974-1989<sup>14</sup>.

### III. LAS ADMINISTRACIONES CON AUTONOMIA FUNCIONAL

Pero, indudablemente, la estructura de la Administración Pública en Venezuela no se ha quedado en las organizaciones ministeriales o en las oficinas presidenciales, sino que, sucesivamente, formando parte de la Administración Pública, se han ido creando y configurando diversos órganos con autonomía funcional: la llamada "administración contralora" atribuida a la Contraloría General de la República configurada como órgano auxiliar del Congreso, y creada en 1938<sup>15</sup>; la "administración electoral" atribuida al Consejo Supremo Electoral<sup>16</sup>; la administración del Ministerio Público atribuida a la Fiscalía General de la República<sup>17</sup>; el Consejo de la Judicatura, creado en 1970<sup>18</sup>. El signo común de estas organizaciones, es que gozan de autonomía funcional respecto de todos los órganos del Estado (legislativos, ejecutivos o judiciales), correspondiendo además el nombramiento de sus directivos al Congreso en el caso del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y de los miembros del Consejo Supremo Electoral; y a los tres Poderes del Estado en el caso de los miembros del Consejo de la Judicatura.

12. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 217 y ss.

13. Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

14. Decretos N° 3 de 12-3-74 en *Gaceta Oficial* N° 30.350 de 12-3-74 y N° 2 de 12-3-79 en *Gaceta Oficial* N° 31.694 de 12-3-79.

15. Véase, artículos 149 y ss., de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 15-7-38 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo IX. Caracas 1943, pág. 780.

16. Véase artículos 40 y ss., Ley Orgánica del Sufragio de 22-8-88 en *Gaceta Oficial* N° 4.059, Extraordinario de 10-11-88.

17. Véase la Ley Orgánica del Ministerio Público de 16-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 1.434 Extraordinario de 16-9-70.

18. Véanse artículos 34 y 118 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-9-79 en *Gaceta Oficial* N° 1.376, Extraordinario de 17-2-70. Véase además, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 7 de octubre de 1988 en *Gaceta Oficial* N° 34.068, de la misma fecha.

#### IV. LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Pero paralelamente al desarrollo y posterior estancamiento, hasta 1976, de la estructura ministerial, que configura el núcleo de la Administración Central del Estado, Venezuela tampoco ha escapado al fenómeno universal de crecimiento generalmente inorgánico, de la administración descentralizada, es decir, de los establecimientos públicos, particularmente, de los institutos autónomos y de las empresas del Estado. Este fenómeno, hasta cierto punto, puede considerarse como una característica de la transición del Estado liberal, tradicional abstencionista, al Estado Social de Derecho, pues éste, ante la incapacidad de su estructura tradicional ministerial para asumir los nuevos cometidos que las exigencias económicas y sociales le fueron planteando, optó por establecer una estructura administrativa paralela a la administración central: la administración descentralizada.

Esta realidad incontestable e importantísima de la administración descentralizada, cuyo desbordante crecimiento en Venezuela se ha producido en menos de cincuenta años, por supuesto que ha provocado la ruptura de los moldes y esquemas tradicionales de la administración pública y del derecho administrativo. En efecto, la estructura ministerial, tan importante durante más de un siglo en Venezuela, comenzó a declinar a partir de la década de los años cincuenta, cuando se produce un verdadero florecimiento de la administración descentralizada, lo cual se acentuó en la década de los setenta<sup>19</sup>.

Por otra parte, la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la administración descentralizada, fue tan variada, que en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente de tipos diferentes de establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, que concurren con los Ministerios y muchas veces contra ellos, en la realización de los fines del Estado. Las formas de la actividad administrativa de acuerdo a los criterios comúnmente empleados en Derecho Administrativo, con el crecimiento de aquéllos, también han pasado de las actividades tradicionales de policía, fomento y servicio público, hacia las de gestión económica, en las cuales el Estado asume la realización directa de actividades industriales o comerciales, con carácter de exclusividad o en concurrencia con los particulares.

##### 1. *La descentralización en el Estado tradicional: 1928-1945*

Ahora bien, en Venezuela, el crecimiento de la administración descentralizada mediante la creación de entes jurídicos separados de la estructura ministerial tradicional para la realización de los nuevos cometidos que el Estado ha ido asumiendo a todo lo largo de este siglo, se inició en 1928, luego de la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional con la creación del Banco Obrero (BO) y del Banco Agrícola y

19. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas, 1978; Juan Garrido Rovira, *Temas sobre la Administración Descentralizada*, Caracas, 1984; Jesús Caballero Ortiz, *Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1984; Jesús Caballero Ortiz, *Los Institutos Autónomos*, Caracas, 1985,

Pecuario (BAP); el primero como entidad financiera de construcción y administración de viviendas; y el segundo como entidad financiera y de fomento de la agricultura, la cría y la pesquería con funciones posteriores en el campo de la comercialización de productos agrícolas. Estos fueron los dos institutos autónomos creados en la década de los años veinte. En la década de los treinta, y particularmente, con posterioridad a la muerte de Gómez en 1935, el Gobierno de transición iniciado en 1936 dio un gran impulso a la creación de entidades descentralizantes, iniciándose así una política de intervención estatal en la vida económica y social, lo cual como se dijo, marca el inicio de la transformación del Estado Liberal tradicional en el Estado Social de Derecho de las últimas décadas. En efecto, en 1937, se creó la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), como instituto autónomo a cargo de la prestación del servicio de transporte aéreo en el interior del país. Ese mismo año se creó el Banco Industrial de Venezuela (BIV), cuya forma híbrida de establecimiento público de capital mixto con posibilidad de participación de capital privado, muestra la forma tímida como el Estado comenzó a intervenir en campos puramente económicos, como el que le correspondía a dicha institución bancaria. Dentro de la misma orientación, en 1938, se creó el Banco Central de Venezuela, también como establecimiento público de capital mixto, en el cual participaba el capital privado, cuyas funciones esenciales han sido realizar todo el control y regulación de los aspectos monetarios y crediticios del país. En el año 1938, se crearon dos instituciones fundamentales en el campo social: el Instituto Nacional de Higiene y el Consejo Venezolano del Niño (CVN). En 1940, se creó el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), aun cuando su funcionamiento comienza en 1944; y en 1943, se creó el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el cual absorbió, en 1958, al Instituto Autónomo de Abastecimiento de Agua para Margarita y Coche, creado ese mismo año. En 1943, se creó el Instituto Autónomo de la Ciudad Universitaria, que tuvo a su cargo la construcción de la sede de la Universidad Central de Venezuela, corporación autónoma que posteriormente absorbió sus funciones en 1958.

## 2. *La descentralización de la postguerra*

Después del golpe de estado que llevó, en 1945, al Partido Acción Democrática (AD) al poder, se produjo el inicio de otro repentino incremento de la administración descentralizada, debido a la vocación decididamente intervencionista del Gobierno en el campo económico y social. En esta forma, en 1946, se crearon seis institutos autónomos: el Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado, creado para asumir la administración de los ferrocarriles expropiados a las empresas inglesas y alemanas; el Patronato Nacional de Comedores Escolares, posteriormente absorbido por el Instituto Nacional de Nutrición; la Corporación Venezolana de Fomento, para estimular financieramente al desarrollo económico del país, liquidada a finales de la década de los ochenta; el Instituto Pro-Alimentación Popular y el Consejo Nacional de Universidades, posteriormente extinguidos como institutos autónomos. En 1947, se constituyó

también como empresa del Estado el Centro Simón Bolívar, C.A. (CSB), que ha actuado como agencia de renovación urbana en el centro de Caracas; y se creó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales (IADAN), transformado posteriormente en empresa del Estado.

Con posterioridad a la caída del régimen democrático en 1948 y durante el período de la dictadura de Pérez Jiménez hasta 1958, se produjo un florecimiento inusitado de la administración descentralizada, creándose en dicha década 17 organismos, como consecuencia del auge del petróleo y la demanda de nuevos servicios derivada del incremento de la población. En efecto, en 1948, se creó el Consejo de Bienestar Rural bajo la forma de asociación civil auspiciada por el Estado. En 1948, se creó el Instituto Nacional de Deportes, se transformó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en el Instituto Agrario Nacional y se constituyó el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento. Ese mismo año, las acciones sociales del Estado fueron reforzadas con la creación del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFAN), del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación (IPASME); del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; transformado décadas después en Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología; y el Instituto Nacional de Nutrición que posteriormente, en 1968, absorbió al Patronato Nacional de Comedores Escolares. Bajo la forma de sociedad anónima, se constituyeron, en 1950, la empresa Minas de Carbón de Lobatera, y en 1951, el Banco de Fomento Regional de los Andes. En 1952, se creó el Instituto Nacional de Canalizaciones, destinado fundamentalmente a facilitar la navegación en el río Orinoco y el Lago de Maracaibo. La Caja de Trabajo Penitenciario fue creada en 1953, para fomentar el trabajo en las cárceles y prisiones, y en ese mismo año se creó el Círculo de las Fuerzas Armadas. Como sociedad mercantil se constituyó la Transportadora Marítima Venezolana en 1953. El año siguiente se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, el cual se transformó, en 1959, en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Asimismo, ese año se creó el Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) y el Estado adquirió la totalidad de las acciones de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), antes con capital mixto con participación de capital inglés. En 1955, se constituyó la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU) y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), ambas como compañías anónimas de capital público, habiéndose transformado parte de la primera, en 1973, en un instituto autónomo: la Corporación Nacional de Turismo. En 1956, se crearon dos nuevos institutos autónomos: el Hospital Universitario de Caracas y el Instituto Venezolano de Petroquímica; y una compañía anónima: el Banco de Fomento Regional del Estado Zulia.

### 3. *La descentralización en el Estado democrático*

Con motivo de la caída del Gobierno de Pérez Jiménez en 1958, el Gobierno provisional durante ese año y el siguiente, le dio impulso de-

cisivo al crecimiento de la administración descentralizada. En efecto, en 1958, se creó el Instituto Nacional de Hipódromos, el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, y la Universidad de Oriente. En ese mismo año se formó la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), la cual, al año siguiente, absorbió todas las empresas que en el campo de la distribución de energía eléctrica había constituido la Corporación Venezolana de Fomento. Esta Corporación, por otra parte, en 1959, constituyó la empresa Centrales Azucareros, C.A., a la cual se transfirieron diversos centrales de producción de azúcar. En ese mismo año se creó, como patrimonio autónomo, el Fondo Nacional del Café y Cacao y, como institutos autónomos, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

En la década de los sesenta, y a todo lo largo de la actuación de los gobiernos democráticos, el florecimiento de la administración descentralizada no ha sido menos importante. En efecto, en 1960, se crearon el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA) luego transformado en Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) convertida en empresa del Estado luego de la nacionalización de la industria petrolera (1975), la Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA), con participación del capital privado, y la Corporación Venezolana de GUAYANA (CVG). En 1961, se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Administración del Parque del Este, habiendo sido éstos los últimos institutos creados durante este período conforme a las previsiones de la Constitución de 1953.

En efecto, al promulgarse la Constitución de 1961, se produjo una evidente disminución del crecimiento de la administración descentralizada, pues al contrario de lo previsto en la Constitución de 1953, conforme a ella, el Poder Ejecutivo no puede crear, por sí solo, institutos autónomos, sino que éstos requieren, para su constitución, de una ley (artículo 230). Esta disposición limitativa, sin embargo, no redujo la política de descentralización que al nivel ejecutivo se venía desarrollando, y la misma se ejecutó a través de canales irregulares o distintos a los exigidos por la Constitución. En esta forma se recurrió a diversas figuras distintas del instituto autónomo para la descentralización, evitando la intervención del Parlamento: se apeló de nuevo a la figura del patrimonio autónomo, no prevista en la legislación venezolana al constituirse la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria; se recurrió a la forma jurídica de la fundación del derecho privado para constituir, en 1961, la Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO) y la Fundación para el desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN); en 1964, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO); en 1966, la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARIA); en 1969, la Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL); en 1975, la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, la Fundación Fondo Andrés Bello y la Fundación para el rescate del Acervo Documental Venezolano; y en 1976, la Fundación Bicentenario de Simón Bolívar; se adoptó la forma jurídica de la

asociación civil, también de derecho privado, para la constitución del Fondo de Desarrollo Algodonero en 1962, del Fondo de Desarrollo del Ajonjolí en 1964, y del Fondo de Desarrollo Frutícola en 1966; y se constituyeron bajo la forma de sociedades mercantiles, en 1962, la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios, C.A. (ADAGRO), como filial del Banco Agrícola y Pecuario; en 1964, las empresas CVG Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) y CVG Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) como filiales de la Corporación Venezolana de Guayana; en 1965, el Banco de Fomento Regional de Coro, S.A.; en 1967, el Banco de Fomento Regional de Guayana, C.A.; la Empresa Venezolana de Nitrogeno, S.A. (NITROVEN) y la Empresa Nacional de Salinas (ENSAL), ambas como filiales del Instituto Venezolano de Petroquímica. En 1975, la Corporación Venezolana para la Industria Naval y en 1976 la Compañía Nacional de Reforestación. Con motivo de la nacionalización del hierro en 1975, se creó la empresa Ferrominera del Orinoco, C.A. y como consecuencia de la nacionalización petrolera se constituyó la empresa Petróleos de Venezuela, S.A. con todas sus filiales. Asimismo, en 1967, se constituyeron por el Ejecutivo Nacional, sin intervención parlamentaria, como Universidades experimentales, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad de la Región Centro Occidental.

A partir de la mitad de los años setenta, en todo caso, cientos de empresas del Estado fueron creadas y se recurrió en muchísimas ocasiones a la figura de las Fundaciones del Estado para realizar tareas públicas.

La utilización de la forma jurídica del instituto autónomo, después de promulgada la Constitución de 1961, se reinició en 1964, con la creación de la Corporación de Los Andes y con la constitución formal del Banco de los Trabajadores, en 1966, con una forma jurídica híbrida, de sociedad anónima creada por ley. Ese mismo año de 1966 se creó el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo; en 1967, el Banco de Desarrollo Agropecuario; en 1968, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT); en 1970, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE); en 1971, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE); y en 1973, la Corporación Nacional de Turismo y el Instituto Nacional de Parques; todas como institutos autónomos, es decir, mediante ley del Congreso.

A partir de 1974, se crearon nuevos institutos autónomos: en 1974 la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y el Fondo de Inversiones de Venezuela; en 1975, el Fondo Nacional del Café, el Fondo Nacional del Cacao, el Instituto Nacional de Parques, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto Postal Telegráfico y el Consejo Nacional de la Cultura, en sustitución del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes. En 1974, se establecieron dos fondos, como especies de patrimonios autónomos: el Fondo de Crédito Industrial y el Fondo de Crédito Agrícola, habiéndose transformado este último, en 1976, en Instituto Autónomo. En 1975, por otra parte, los dos primeros institutos autónomos que se crearon en el país: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero, fueron trans-

formados en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario y el Instituto Nacional de la Vivienda. En esa época, por otra parte, se produjo la primera "nacionalización" de servicios municipales y se creó el Instituto del Aseo Urbano para el Área Metropolitana de Caracas.

A partir de 1977 se crearon: el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y Servicios de Biblioteca (1977); el Instituto Nacional de Puertos (1977); Instituto Nacional del Menor (1978) que sustituyó al Consejo Venezolano del Niño; Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (1978) que sustituyó al Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (1985). Existen, además, varios institutos autónomos que han sido transformados: el Instituto Venezolano de Petroquímica se transformó en la empresa Petroquímica de Venezuela C.A. (Pequiven) (1977); la Corporación Venezolana del Petróleo se transformó en compañía anónima, con la misma denominación (1975). Por otro lado, otros han sido eliminados y liquidados: la Corporación Venezolana de Fomento y la Corporación de Mercadeo Agrícola. Además, las Leyes de muchos institutos autónomos han sido objeto de reformas parciales, así, las del Banco Industrial de Venezuela (1975); la del Instituto Nacional de Canalizaciones (1979); la del Instituto Nacional de Ferrocarriles (1981); la del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (1984); la de la Corporación de Desarrollo de Guayana (1985) y la del Instituto Nacional de Hipódromos (1985).

Es evidente que la creación en 60 años de más de 300 entidades descentralizadas, muchas de las cuales han sido desgajadas de la administración central ministerial, sin que dicho proceso haya obedecido a algún plan previo o se haya realizado con base en criterios preestablecidos, no sólo ha producido una desintegración del conjunto de la administración pública, originando innumerables problemas de coordinación y control, sino que ha afectado la autoridad y poder ministerial, tan importante dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo. Sin embargo, diversos esfuerzos se han realizado para la reorganización y regulación de la Administración Descentralizada<sup>20</sup>, la parte más importante, sin duda, de la Administración Pública Venezolana.

Por ejemplo, en las propuestas de reforma administrativa de 1972 se hizo un exhaustivo estudio de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino, fundamentalmente, la deformación que había sufrido la administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacaron las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la administración descentralizada en el sistema de planificación. Con base en el análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación, a inicios de 1970, del Regla-

20. Véanse las referencias a los Proyectos de Ley desde 1960 en Allan R. Brewer-Carías, *El régimen de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, 1980, pp. 169 y ss.

mento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos<sup>21</sup>, se formularon en el *Informe* una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura de patrimonio autónomo para eliminar muchos entes descentralizados; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviéndose la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al Ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos. Sin embargo, en 1990 aún no se había logrado sancionar una Ley sobre la misma, y solamente, por vía de Decreto Ley, en 1986, se estableció un régimen general para las Fundaciones y Asociaciones Civiles del Estado<sup>22</sup>.

---

21. Decreto N° 280 de 8-4-70 en *Gaceta Oficial* N° 29.190 de 14-4-70.

22. Decreto N° 401 de 14-12-84 reformado por Decreto N° 677 de 21-6-85, *Gaceta Oficial* N° 3.574, Extraordinario de 21-6-85.

INDICE

NOTA EXPLICATIVA ..... 7

CAPITULO I

INTRODUCCION

I. LA ORGANIZACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA ..... 11

1. La Administración del Estado, la separación orgánica de poderes y los órganos con autonomía funcional ..... 11

2. La Administración Pública y la personalidad jurídica del Estado ..... 16

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ..... 17

CAPITULO II

LA POTESTAD ORGANIZATIVA

I. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES ..... 21

1. Normas en el ámbito nacional ..... 22

2. Normas en el ámbito estatal ..... 23

3. Normas en el ámbito municipal ..... 24

II. LA RESERVA EN MATERIA DE ORGANIZACION A LOS DIVERSOS PODERES ..... 25

1. Las reservas al Poder Nacional ..... 25

2. Las reservas al Poder Estatal ..... 26

III. LA RESERVA LEGAL EN MATERIA DE ORGANIZACION ..... 27

1. La reserva legal en el ámbito nacional ..... 27

A. La Administración Pública que ejerce el Poder Ejecutivo Nacional .....	27
B. La Administración Pública Central .....	28
C. La Administración Pública Descentralizada .....	28
D. La Administración Pública con autonomía funcional .....	28
E. Las Administraciones Públicas territoriales federales .....	29
2. Reserva legal en el ámbito estatal .....	29
IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO	30

### CAPITULO III

#### LA CARACTERIZACION DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

I. FUNCIONES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ....	35
1. La distribución territorial .....	35
2. La distribución funcional .....	36
3. La asignación de competencias .....	37
II. LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA .....	37
1. Organización administrativa compleja y simple .....	37
2. Organización administrativa general y especial .....	38
3. Organización administrativa personificada y no personificada ..	38
4. Organización administrativa central y descentralizada .....	39
III. CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	40
1. La unidad de la organización administrativa .....	41
2. La uniformidad de la organización administrativa .....	41
3. La autonomía de la organización administrativa .....	42
4. La responsabilidad de la organización administrativa .....	42
5. La subordinación en la organización administrativa .....	42
6. La universalidad de la organización administrativa .....	43

### CAPITULO IV

#### LOS PRINCIPIOS JURIDICOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

I. LA COMPETENCIA .....	47
1. Noción .....	47
2. Competencia y capacidad .....	48

3.	Clases de competencia .....	49
	A. La competencia en el ámbito de las funciones del Estado ...	49
	a. La separación orgánica de poderes y la no coincidencia con la separación de funciones .....	49
	b. Delimitación negativa .....	51
	B. La competencia en el ámbito ejecutivo: Gobierno y Administración .....	51
	C. La competencia en la Administración Pública .....	52
	a. Factores que condicionan la competencia .....	52
	a'. La materia .....	52
	b'. El territorio .....	52
	c'. El grado .....	53
	d'. El tiempo .....	53
	b. Tipos de competencia en la Administración Pública ....	53
	a'. Necesaria y Eventual .....	53
	b'. Interna y Externa .....	53
	c'. Propia y Conjunta .....	53
	d'. General y Especial .....	54
	e'. Exclusiva y Concurrente .....	54
4.	Las características de la competencia .....	55
	A. La obligatoriedad e improrrogabilidad .....	55
	B. La asignación formal en actos jurídicos .....	55
	C. La regulación de la resolución de los conflictos de competencia .....	56
5.	La desviación de la competencia .....	57
	A. La delegación de atribuciones .....	57
	a. Noción .....	57
	b. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la delegación de firmas .....	58
	c. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa .....	59
	d. Las formas de distribución de la competencia .....	60
	a'. La delegación .....	60
	b'. La desconcentración funcional .....	60
	c'. La desconcentración regional (territorial) .....	60
	B. La avocación .....	61
6.	Los límites de la competencia .....	62
	A. El principio de la especialidad .....	62
	B. El principio de la legalidad .....	62
	C. El principio de la finalidad .....	62

II. LA JERARQUIA .....	63
1. Características .....	63
2. Efectos .....	64
A. El prodominio del superior jerárquico .....	64
B. La conducción y dirección de la actividad de los inferiores ..	65
C. La potestad disciplinaria .....	66
D. El ejercicio de las competencias genéricas .....	66
E. La posibilidad de delegar competencias .....	67
F. La potestad de control .....	67
G. La resolución de conflictos .....	68
III. LA DESCENTRALIZACION .....	68
1. Características jurídicas .....	69
2. Clase de descentralización .....	70
A. Descentralización territorial .....	70
a. Régimen constitucional .....	70
b. La definición de ámbito de la descentralización territorial hacia los estados de materias de competencia concurren	72
c. La descentralización territorial hacia los estados de ma- terias de la competencia nacional .....	74
B. Descentralización funcional .....	74
3. Consecuencias de la descentralización .....	77
A. La autonomía .....	77
a. Noción .....	77
b. La autonomía territorial .....	77
a' La autonomía normativa .....	78
b'. La autonomía tributaria .....	78
c'. La autonomía política .....	79
d'. La autonomía administrativa .....	79
c. La autonomía funcional .....	80
d. La autonomía funcional fuera del ámbito de la descen- tralización .....	80
B. El control de tutela en la descentralización funcional .....	81
a. Noción .....	81
b. Diferencias entre el control jerárquico y el control de tutela .....	82
c. Clase de tutela .....	84
IV. LA COORDINACION .....	85
1. Los niveles para la coordinación .....	86
2. El problema de la coordinación .....	87

## CAPITULO V

### PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

I.	LA ADMINISTRACION NACIONAL CENTRALIZADA DENTRO DEL UNIVERSO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	93
1.	El ámbito de la organización administrativa	93
2.	La integración de la Administración Nacional	94
II.	EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	95
1.	Los órganos de la Presidencia de la República	96
2.	Los Ministros de y los Ministerios	97
3.	La Procuraduría General de la República	97
4.	Las Fuerzas Armadas Nacionales	98
5.	Las Oficinas Centrales de la Presidencia	99
6.	Los Comisionados Presidenciales	99
III.	LA ADMINISTRACION MINISTERIAL DENTRO DEL COMPLEJO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	102
1.	Las fuentes de la organización ministerial	103
A.	La creación y el número de los Despachos Ministeriales	103
B.	La competencia de los Ministerios	104
C.	La organización de los Ministerios	104
2.	Los principios de la organización ministerial	108
A.	La unidad de la personalidad jurídica	109
C.	La unidad presupuestaria	111
B.	La unidad patrimonial: la unidad del Tesoro	109
D.	La unidad jerárquica	112
E.	La unidad sectorial	112
3.	La asignación y distribución de las competencias ministeriales	113
A.	Las competencias del Ministro y la delegación	113
B.	Las competencias genéricas de los Ministerios y la desconcentración administrativa	113
C.	La desconcentración administrativa en virtud de ley	114

## CAPITULO VI

### FORMAS JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DESCENTRALIZADA

I. LAS FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO .....	117
1. Los establecimientos públicos institucionales: los institutos autónomos .....	118
2. Los establecimientos públicos corporativos .....	119
3. Los establecimientos públicos asociativos .....	120
II. LAS FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO .....	121
1. Las sociedades mercantiles de capital público (Empresas del Estado)	121
2. Las asociaciones civiles del Estado .....	122
3. Las fundaciones del Estado .....	123

## CAPITULO VII

### EVOLUCION DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

I. LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION MINISTERIAL ....	128
1. Período 1811-1863 .....	128
2. Período 1863-1936 .....	128
3. Período 1936-1976 .....	129
4. Período a partir de 1976 .....	130
II. LOS ORGANISMOS DE LA PRESIDENCIA .....	132
III. LAS ADMINISTRACIONES CON AUTONOMIA FUNCIONAL ..	133
IV. LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALI- ZADA .....	134
1. La descentralización en el Estado tradicional: 1828-1945 .....	134
2. La descentralización de la postguerra .....	135
3. La descentralización en el Estado democrático .....	136

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 20 DE JUNIO DE  
MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO  
EN LAS PRENSAS VENEZOLANAS  
DE EDITORIAL ARTE, EN LA  
CIUDAD DE CARACAS