

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328364834>

La Administración Pública como complejo orgánico

Article · October 2018

CITATIONS

0

READS

4,078

1 author:



[Lenin Andara](#)

University of the Andes (Venezuela)

16 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Derecho Sucesoral. Plan de estudio [View project](#)



PUBLIC BUDGET [View project](#)

Esta guía es propiedad de:

En caso de extravío favor comunicarse por el teléfono:

DERECHO ADMINISTRATIVO II

Recopilación bibliográfica para el estudio de la materia, realizada por el
Prof. Lenin José Andara Suárez¹

GUÍA 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO COMPLEJO ORGÁNICO

Tema N° 1. La Administración Pública en sentido subjetivo u orgánico. La organización administrativa venezolana. Fundamentos.

1.1.- ASPECTOS GENERALES

La Administración Pública en sentido subjetivo u orgánico se refiere al “cuerpo o conjunto de autoridades, funcionarios y agentes, en general, de órganos del Estado ordinariamente encargados de ejercer” las actividades, tareas o funciones del Estado, tal como lo señala LARES MARTÍNEZ².

Desde este punto de vista son fundamentales las disposiciones constitucionales que la regulan y el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* publicado en la Gaceta Oficial N° 6147 extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014³. Este último instrumento jurídico tiene “*por objeto establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública*”.

¹ Doctor por la Universidad de Salamanca, España, programa “Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social”, Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Financiero y Tributario por la citada universidad. Ha escrito los libros: Poder y potestad tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela (2010), Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano (2011), El presupuesto público venezolano (2012), y El acto de liquidación tributaria. La determinación por la administración tributaria (2013), así como artículos científicos en revistas y publicaciones especializadas a nivel internacional. Conferencista. Asesor. Investigador.

² LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*, XIII edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Mérida, 2008, pág. 35. En sentido objetivo, la administración es esa actividad, tarea o función del Estado.

³ Este instrumento jurídico derogó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial N° 5890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008.

La Constitución venezolana establece en su artículo 141 “*La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho*”.

El *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* en su artículo 3 dispone como objetivo de organización y funcionamiento de la Administración Pública, el de “*hacer efectivos los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en especial, garantizar a todas las personas, el goce y ejercicio de los derechos humanos*”. En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 2 establece que sus disposiciones “*serán aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de los estados, distritos metropolitanos, el Distrito Capital, el Territorio Insular Miranda y la de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias*”.

En cuanto a las competencias, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 137 del texto constitucional cuando señala: “*Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen*”.

Sobre el Estado de Derecho y el principio de legalidad nos hemos referido en nuestra obra *Poder y Potestad Tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela*⁴. En esta obra resaltamos la importancia de las revoluciones del siglo XVIII y su importancia en la configuración del Constitucionalismo clásico en el que juega un papel central que todos los órganos del poder público deban ajustar sus actuaciones a las normas jurídicas, y desde luego, la Administración pública también debe hacerlo. El Poder Público es uno solo, y según el artículo 136 del texto constitucional venezolano se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional.

En esa oportunidad nos referimos a la exposición de RONDON DE SANSÓ quien al comentar el artículo 317 constitucional, ha señalado que el precepto contiene el principio de legalidad “entendido en éste su acepción más amplia, constituida por el sometimiento de los órganos públicos a la ley y, en general al llamado ‘bloque de la legalidad’ que comprende a la Constitución. Igualmente se le denomina como principio de competencia, por cuanto fija dentro de parcelas rígidas, la esfera específica en que se realiza la actuación de cada órgano”⁵.

La concreción del principio de legalidad en el ámbito de la Administración ha sido reiterada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; en sentencia de 25 de abril de 2000⁶ trae a colación algunos pronunciamientos de la Corte Federal, en los siguientes términos:

“ ‘El Estado de Derecho de los regímenes democráticos no puede funcionar cabalmente con mengua del principio de legalidad, según el cual todos los actos de la administración pública han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas preestablecidas por la autoridad competente’. (Decisión de 09-08-57, Gaceta Forense, 2ª Etapa, n° 17, pág. 132). En otra decisión, la misma Corte Federal dejó sentado lo que sigue: ‘Todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. De ahí el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual éstos carece de vida jurídica, no sólo cuando les

⁴ ANDARA SUÁREZ, Lenin José. *Poder y potestad tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela*. Editor-autor, Mérida, 2010, págs. 19 y ss.

⁵ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Ad imis fundamentis. Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*. Editor-autor, Caracas, 2006, págs. 112-113.

⁶ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N° 271 de fecha 25 de abril de 2000, en GRANADILLO COLMENARES, Nancy Carolina. *Sentencias vinculantes de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*, Ediciones Pareces, Caracas, 2009, págs. 752-753.

falta como fuente primaria un texto legal, sino también cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la ley'. (Decisión de 17-07-53, Gaceta Forense, 2ª etapa, n° 1, pág. 151)' ”.

Y el cual se debe complementar con el contenido del artículo 138 *eiusdem*, cuando dispone: “*Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos*”. En correspondencia, el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* en su artículo 4 establece: “

1.2.- LA COMPETENCIA

A.- Aspectos generales

RONDÓN DE SANSÓ⁷ nos dice que “[l]a competencia por estar constituida por la esfera de la actuación de cada órgano, es la figura central de toda la materia relativa a la organización”. La autora hace referencia a GASPARRI quien recordaba que la noción de competencia puede ser entendida en un doble sentido:

*Competencia técnica: “es la particular idoneidad, preparación o habilidad de ciertas personas para realizar ciertos actos que otros no podrían efectuar con el mismo éxito”.

*Competencia jurídica: “constituida por la medida de las potestades de actuación que se atribuyen a cada órgano”.

Por otro lado, acota que la competencia “entra de lleno en el campo del Derecho Público, con el afianzamiento de principio de división de poderes, en el cual aún puede encontrarse su fundamento; de allí que sea, a raíz del advenimiento de los regímenes constitucionales, que se impone como regla, ya que el Estado Absoluto, desconoce la delimitación de las esferas de poder. Refiriéndose específicamente el campo del Derecho Administrativo, la competencia se presenta como la aplicación más directa del principio de legalidad, ya que, en virtud de ella, cada centro de poder queda limitado al ejercicio de las facultades que, en forma expresa, le han sido conferidas”.

B.- Concepto

ARAUJO JUAREZ señala que “[e]l concepto de competencia tiene “un contenido limitativo, ya que determina los límites dentro de los cuales se mueven las personas jurídico-públicas y sus órganos. Está ligado a un sentido de medida, de ahí que algunos autores refieran a ella como determinación cuantitativa. ALESSI la define como ‘la medida de la potestad de acción que corresponde a un determinado oficio administrativo y, por ello, al titular del mismo’. Nuestra jurisprudencia la define como la ‘aptitud legal’ de obrar, o la medida de la potestad atribuida por la ley a cada órgano de modo que no hay competencia ni actuación administrativa válida, si previamente no se señala la atribución que por norma legal expresa se le reconoce al órgano y de los límites que la condicionan (CSJ/SPA: 25-07-90, caso *Compagnie Générale Maritime* (CGM), RDP, N° 43-65; CPA:09-12-91, caso Varios, RDP, N° 48-124)”⁸.

⁷ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización/ Actos Internos*. Liber, Caracas, 2000, págs. 109-110.

⁸ ARAUJO JUAREZ, José. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*, 4ª ed. Vadell Hermanos. Valencia, Venezuela, 2005, págs. 216-217.

La doctrina ha destacado las diversas formas en las que ha sido definida la competencia. Se puede distinguir entre definiciones desde la óptica de los requisitos de validez del acto administrativo y definiciones desde la perspectiva de la organización administrativa⁹.

LARES MARTÍNEZ nos hace referencia a la competencia del órgano como uno de los requisitos esenciales que integran el acto administrativo. Asimismo, existen otros requisitos tales como la voluntad, el contenido, los motivos, la finalidad y las formalidades. A su vez, la competencia forma parte de los elementos constitutivos de la “legalidad interna o material” del acto administrativo que comprende todos los requisitos ya señalados excepto “las formalidades” las cuales constituyen el elemento de la “legalidad externa”¹⁰. En este sentido, el autor señala que “[p]ara la validez del acto es necesario que quien lo haya dictado sea competente, esto es, que para ello tenga la facultad expresa que le haya sido conferida por norma jurídica preexistente. Cada órgano tiene su competencia limitada por el derecho objetivo al cumplimiento de determinados fines del Estado. La competencia, o sea, la aptitud legal de los órganos del Estado, no se presume. Debe emerger del texto expreso de una norma jurídica, ya sea la Constitución, la ley, el reglamento o la ordenanza”¹¹.

En este sentido, BREWER-CARÍAS ha señalado que la competencia “es la aptitud de obrar de las personas que actúan en el campo del derecho público, y particularmente, de los sujetos de derecho administrativo. La competencia, en esta forma, determina los límites entre los cuales pueden movilizarse los órganos de la Administración Pública”¹².

C.- Reglas clásicas de la competencia

RONDÓN DE SANSO¹³ se refiere a las reglas clásicas de la competencia enunciadas por la doctrina (D’ALESSIO, Francesco y D’ALESSIO, Carlo¹⁴) como derivación de las propias normas constitucionales, en los siguientes términos:

“1. La competencia deriva del establecimiento expreso de una norma de derecho objetivo. La competencia de cada órgano es la expresión de una norma, con lo cual es posible afirmar, como la han hecho algunos autores [MARIENHOFF¹⁵], que la competencia es la excepción y la incompetencia es la regla. Ahora bien, el intérprete debe atender al espíritu de la norma atributiva, en forma tal que la competencia existirá cuando sea una consecuencia lógica del dispositivo legal y de la índole de la actividad principal que el órgano o el ente ejerzan.

⁹ HERNÁNDEZ G, José Ignacio. “Algunas notas sobre los requisitos de validez de los actos administrativos”, UROSA MAGGI, Daniel, HERNÁNDEZ G, José Ignacio y TROCONIS TORRES, Andres. *Actualización en Procedimiento Administrativo*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2007, pág. 72.

¹⁰ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob. cit., pág. 159.

¹¹ El autor acota: “Para la validez de los actos administrativos es necesario, por lo tanto, que la aptitud del autor esté definida en una regla atributiva de competencia. A falta de disposición expresa, la autoridad carece de cualidad para efectuar el acto contemplado” (p.159).

¹² BREWER-CARÍAS, Allan R. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo*. Colección Estudios Jurídico N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caraca, 2008, pág. 150.

¹³ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 110-111.

¹⁴ D’ALESSIO, Francesco y D’ALESSIO, Carlo, voz “Competenza Amministrativa”, *Novissimo Digesto Italiano*, t. III, (no indica año), págs. 732, 748.

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970.

2. La competencia atiende al interés público y como tal es inderogable, entendiendo tal calificativo en el sentido de que no puede ser modificada por voluntad de los que se encuentran sometidos a ella, lo cual alude a los administrados como a la propia Administración. (...).

3. La competencia pertenece al elemento estático u objetivo del órgano y no a las personas que son sus titulares. Esta elemental afirmación es un principio que impera en toda su rigidez y en virtud del mismo la persona física o personas físicas que actúan por el órgano no poseen una competencia personal e individualizable; en consecuencia sólo operan válidamente en la esfera de las potestades públicas que al órgano le han sido atribuidas, en la medida en que ostenten la investidura o titularidad del mismo”.

D.- Competencia y capacidad

LARES MARTÍNEZ¹⁶ es bastante explícito al señalar que “el concepto de competencia, que corresponde al derecho público, es análogo al concepto de capacidad, propio del derecho privado. Uno y otro significan aptitud legal para obrar. Obsérvese que en derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, en tanto que en el derecho público, (...), la competencia es de derecho estricto”.

ARAUJO JUÁREZ¹⁷ señala que “el concepto de competencia en Derecho Público pone de relieve y trae a primer plano la noción de capacidad. La capacidad en Derecho Privado es de principio y habilita a la persona capaz a realizar cualquier acto o hecho, excepto aquellos prohibidos (art. 18, CC). El principio es la capacidad, la excepción es la prohibición a texto expreso.

En cambio, en Derecho Público la competencia debe interpretarse inversamente. El principio es la incompetencia; la excepción es la zona o área que el Derecho positivo permite actuar a la persona jurídica o al órgano según los casos. Ello porque la competencia requiere texto habilitante expreso y su interpretación es estricta (CSJ/SPA; 03-11-80, RDP, N° 4-135). En tal sentido, los actos administrativos deben indicar la titularidad con la que actúa el funcionario y en caso de delegación, número y fecha del acto delegatorio de competencia (CPA: 04-07-90, caso *Carmen A. Martínez*, RDP, N° 43-63), de conformidad con el art. 18, ord. 7°, LOPA)”.

E.- Competencia, atribución y potestad

HERNÁNDEZ G¹⁸ señala de forma simplificada la distinción entre competencia, atribución y potestad, en los siguientes términos:

“Como sea que el principio de legalidad es siempre título específico de habilitación a la Administración —en el sentido que no puede la Ley habilitar a la Administración para realizar cualquier actividad— es preciso diferenciar, de ese concepto, la noción de atribución, que viene a ser la medida específica de la capacidad de obrar de las Administraciones Públicas.

Bajo esta visión, la competencia funge como regla que, sectorialmente, determina cuál es el órgano o ente de la Administración Pública que puede desplegar su voluntad sobre determinado objeto: el Instituto Autónomo de Defensa y Educación al Consumidor y al Usuario (INDECU), por ejemplo, es el ente competente en materia de defensa de los consumidores y usuarios. Pero ello nada dice acerca de los actos administrativos que, en concreto,

¹⁶ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob. cit., pág. 361.

¹⁷ ARAUJO JUAREZ, José. *Tratado...*, ob. cit., pág. 217.

¹⁸ HERNÁNDEZ G, José Ignacio. “Algunas...”, ob. cit., págs. 72-75.

puede dictar ese Instituto: aquí entra en juego la atribución, que opera como el título que apertrecha a la Administración para dictar determinado acto. Dentro de cada Administración Pública, o lo que es igual, dentro de cada organización administrativa –en el nivel central o en los niveles descentralizados– es preciso que la competencia, referida a la organización en general, sea atribuida a un órgano específico. En el ejemplo dado, puede afirmarse que el INDECU es competente para promover actos de conciliación; empero, es la Sala de Conciliación y Arbitraje del INDECU el órgano al cual esa competencia ha sido atribuida.

La noción de competencia y atribución son estáticas. Junto a estos conceptos cabe aludir, también, a la noción de potestad, que tiene un sentido dinámico. La potestad es el título que faculta y obliga a la Administración a expresar su voluntad a fin de crear, extinguir o modificar relaciones jurídico-administrativas frente a particulares, quienes se encuentran en una situación de subordinación frente a aquella potestad. Lo relevante es que esa creación, extinción o modificación opera en tres momentos temporales distintos:

.-En primer lugar, es preciso que la Ley atribuya a la Administración el ejercicio de la potestad, atribución que debe ser específica y cierta. La potestad es, de esa manera, un título cierto y limitado, no existiendo por ello potestades amplias, genéricas o ilimitadas. Esa formal atribución por Ley es garantía del principio de legalidad pero ha admitido cierta relación bajo la tesis de las potestades presuntas admitida por la jurisprudencia venezolana. De esta manera, la expresa atribución legal no es requisito exigido respecto de las potestades que amplían la esfera jurídico-subjetiva de los particulares, como ha tenido ocasión de aclararla Sala Político-Administrativa.

Las potestades ablativas sí requieren de expresa, clara e inequívoca atribución legal. Por ello, frente a las potestades legalmente establecidas los particulares se encuentran en una situación de sujeción, que según el ámbito de que se trate podrá ser de sujeción general o de sujeción especial.

.- En segundo lugar, la Administración, en un segundo momento, concreta, la potestad ejerciendo su voluntad y creando, extinguendo o modificando una relación jurídico-administrativa. Aquí es importante destacar que la potestad no sólo constituye un título habilitante sino que es, también una auténtica obligación, en tanto las potestades son de respectivo ejercicio, tal y como lo refiere el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Y de allí que las potestades no pueden ser renunciadas, transadas o prorrogadas en su ejercicio. (...)

.- En tercer lugar, la Administración, luego de concretar la potestad, crea con los particulares relaciones jurídico-administrativas. El avance notable del Derecho Administrativo en Alemania es que él ha puesto el énfasis en (sic) las relaciones jurídico-administrativas y no en las formalidades que revisten tales relaciones. De allí que, en especial, el acceso a la justicia administrativa y no en las formalidades que revisten tales relaciones. De allí que, en especial, el acceso a la justicia administrativa no se condiciona a la existencia de determinada categoría de acto administrativo sino por el contrario, a la existencia de tal relación jurídico-administrativa”.

F.- FACTORES QUE DETERMINAN LA COMPETENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Traemos a colación lo señalado por LARES MARTÍNEZ¹⁹, en este particular:

“Los factores que determinan la competencia de los órganos administrativos son:

- La materia.
- El grado, y
- El territorio.

¹⁹ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob.cit., págs. 361-362.

La competencia por razón de la materia está constituida por los fines que han de perseguirse mediante la actividad de los órganos administrativos. Así, por ejemplo, la D.O.F.A.P., al atribuir a cada uno de los Despachos del Poder Ejecutivo grupos de fines y servicios determinados, deslinda la competencia por razón de la materia entre los órganos directos del Presidente de la República. En virtud de las disposiciones de la Ley, corresponde al Ministerio para relaciones de Interior y Justicia la defensa, prevención y represión del delito, en tanto que al Ministerio de la Producción y el Comercio corresponde participar en la formulación de la política aduanera y arancelaria.

La competencia por razón del grado está relacionada con el principio de jerarquía. En efecto, en cada ramo de la administración pública se observan órganos de diferente nivel, en gradación escalonada. Las leyes atribuyen a ciertos órganos inferiores determinados asuntos, y en caso de ser interpuestos contra la providencia recaída, recursos de impugnación para ante el superior, tocará a este reconocer en alzada, con facultades para revocar, reformar o confirmar el acto impugnado. No pueden indistintamente conocer uno u otro órgano de los asuntos comprendidos en la materia de la competencia de ambos, sino con arreglo al orden expresado.

La competencia por razón del territorio está relacionado con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio nacional. Cada órgano administrativo ejerce sus atribuciones dentro del ámbito territorial que le haya señalado el ordenamiento jurídico. El Inspector del Trabajo en el estado Anzoátegui carecerá de la competencia para el ejercicio, en el territorio del Estado sucre, de las atribuciones propias de una inspectoría de ese ramo”.

HERNANDEZ G²⁰. contrapone tres tipos de competencia bajo un mismo criterio diferenciador que sería sus limitaciones (limitaciones de la competencia), así, menciona:

*“competencia por el territorio (que establece el alcance geográfico de la competencia);
competencia por el tiempo (pues el ejercicio de la competencia puede condicionar a determinado tiempo)
y
competencia por la materia (en tanto la competencia recae siempre sobre un determinado objeto)”.*

G.- CLASIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA (REPASO)

Dentro de los límites del ejercicio de la competencia, RONDÓN DE SANSÓ, se refiere a las formas que la misma puede revestir.

En primer lugar, se refiere a los tres tipos clásicos de competencia en Derecho Administrativo: a) por la materia; b) por el grado, y c) por el territorio.

- a) **Por la materia:** “está constituida por la asignación, a órganos específicos, de las distintas finalidades que los entes persiguen”.

ARAUJO JUAREZ²¹ señala que esta competencia “se refiere a que la organización ha de estar en relación con los fines de la persona jurídica concreta; a cada fin debe corresponder un órgano. Cada uno tiene una competencia por razón de la materia que los distingue de los demás, y todos unidos constituyen e integran los fines de la persona pública en cuestión”.

²⁰ HERNÁNDEZ G, José Ignacio. “Algunas notas...”, ob.cit., pág. 78.

²¹ Sobre los diversos tipos de competencia, ARAUJO JUAREZ, José. *Tratado...*, ob. cit., págs. 218-220.

b) **Por el grado:** “implica el principio de jerarquía, en virtud del cual los órganos públicos no se encuentran ordenados en un mismo plano, sino que lo están en forma piramidal, encontrándose en el vértice, el jefe de una rama de la Administración. La manera en la cual son distribuidas las funciones de los distintos órganos jerárquicamente ordenados, se realiza en forma tal que el inferior no puede ocuparse de materias reservadas al superior y viceversa, lo constituye la competencia por el grado”.

c) **Por el territorio:** “se presenta como la circunscripción de los poderes de cada órgano a una esfera especial. En virtud de ella sólo podrán ejercer sus actividades dentro del ámbito de la circunscripción asignada. Es posible que dos órganos con idéntica competencia material se distingan por razón del territorio”.

A las tres anteriores se agrega la que se basa en *el tiempo*, “aludiéndose a los órganos que tienen una competencia sujeta a término, pasado el cual la misma se extingue”.

Otras contraposiciones en materia de competencias que realiza RONDÓN DE SANSÓ, se encuentran:

Atendiendo la forma de enunciación de la competencia se puede distinguir entre:

- a) **Competencia casuística:** se realiza a través de una enumeración (taxativa o enunciativa).
- b) **Competencia genérica:** se realiza a través de una clausula general.

De acuerdo con la materia, se puede distinguir:

- a) **Competencia general:** “abarca una variedad de fines del órgano o del ente específico”.
- b) **Competencia especial:** queda limitada a sólo un fin del órgano.

De acuerdo con el alcance de los poderes, tenemos:

- a) **Competencia exclusiva:** “la que se atribuye a un órgano sea cual fuere su ubicación en la jerarquía, el cual, si bien conoce él solo en primera instancia de la materia que le ha sido asignada, sus decisiones pueden ser controladas por el superior, quien adquirirá, mediante el efecto devolutivo del recurso, el conocimiento de la misma”.
- b) **Competencia excluyente:** la misma se da “cuando el superior jerárquico no puede conocer en alzada de las cuestiones planteadas al inferior”

De acuerdo con la forma de su ejercicio, se puede distinguir entre:

- a) **Competencia conjunta o acumulativa:** “parte del supuesto de dos o más órganos que deben actuar conjuntamente por tratarse de materias que les interesan por igual.
- b) **Competencia alternativa:** “presupone la existencia de dos o más órganos dotados de la potestad de actuar bastando, sin embargo, con que alguno de ellos la ejerza”.

Sobre la competencia *alternativa* ARAUJO JUAREZ señala que “es aquella en que varios órganos son competentes para manifestar su voluntad sobre una misma materia. Sin embargo, la intervención o la actuación de uno de los órganos competentes, impide la intervención de los restantes. También se le llama Excluyente porque priva sobre la intervención del otro órgano

también competente; lo cual en este caso devendría en privativa, por razones de economía procedimental y para evitar decisiones contradictorias”.

También se distingue entre:

b.1) Competencia alternativa incondicionada:

“es una verdadera competencia solidaria, y por tanto, cualquier órgano puede dictar el acto”.

b.2) Competencia alternativa condicionada: “es aquella, en virtud de la cual un órgano actúa en lugar de otro, cuando se dan determinadas circunstancias concretas de cada caso”.

ARAUJO JUARES señala asimismo:

-Competencia concurrente: supone que varias competencias coinciden y convergen sobre el mismo objeto.

-Competencias superpuestas: son aquellas que distintas normas atribuyen a diferentes órganos, en orden a la previsión o represión de un mismo hecho o situaciones dañosas.

-Competencia exclusiva o privativa: cuando está atribuida y puede ser ejercida solamente por un único órgano (el órgano conoce y excluye otra intervención orgánica).

-Competencia compartida: es aquella que para ejercerse requiere la actuación de dos o más órganos, es decir, que a diferencia de la exclusiva, la actuación de un órgano no excluye la del otro, por el contrario, la requiere o la reclama.

-Competencia originaria: que es aquella que importa e implica la imposibilidad legal de revisión o reexamen por otro órgano (exclusiva y excluyente).

-Competencia necesaria: se opone a lo contingente. En otras palabras sería aquella que necesariamente debe ser ejercida por el órgano como tal, su único titular.

-Competencia natural: también se adjetiva la competencia en atención a las funciones del órgano, y según este criterio sería aquella que se inscribe en la propia naturaleza del órgano, haya sido o no expresamente considerada por la norma jurídica atributiva.

-Competencia residual: esta noción guarda relación con la distribución de la persona u organismo entre los órganos que la integran. Puede suceder que en la distribución mediante texto expreso quede un residuo no atribuido a ningún órgano. Generalmente, la máxima autoridad la ejercería por competencia residual.

-Competencia particular: es aquella que por objeto tiene el orden y reglamentación interna del órgano del cual es titular.

-Competencia implícita: responde a la teoría de las vías y medios. Así, cuando se asigna una potestad, ésta, si bien debe ser interpretada en sentido restringido (para su existencia), debe ser aplicada ampliamente, entendiéndose que dicha asignación implica una ilimitación de medios para obtener los resultados esperados. Sólo así se obtendría el ejercicio efectivo de la potestad asignada (principio de especialidad). Nuestra jurisprudencia se hubo pronunciado a favor de la misma (CSJ/SPA: 12-12-96, JCSJ, 1996, N° 12)”.

Se puede observar la distinción de algunos de los tipos de competencia en disposiciones como el artículo 27 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, publicado en Gaceta Oficial 6147 extraordinario del 17 de noviembre de 2014, el cual se refiere a la “Asignación de competencias a la administración sin determinación orgánica” y en este sentido dispone: “En el caso que una disposición legal o administrativa otorgue una competencia a la Administración Pública, sin especificar el órgano o ente que debe ejercerla, se entenderá que corresponde al órgano o ente con competencia en razón de la materia. En el caso que una disposición legal o administrativa otorgue una competencia a un órgano o ente de la Administración Pública sin determinar la unidad administrativa competente, se entenderá que su ejercicio corresponde a la unidad administrativa con competencia por razón de la materia y el territorio”.

1.3.- PRINCIPIO DE LA COMPETENCIA

El *Principio de la competencia* se encuentra establecido en el artículo 26 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, publicado en Gaceta Oficial 6147 extraordinario del 17 de noviembre de 2014. El precepto señala:

Artículo 26. Toda competencia atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos.

Toda actividad realizada por un órgano o ente manifiestamente incompetente, o usurpada por quien carece de autoridad pública, es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes. Quienes dicten dichos actos, serán responsables conforme a la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

FRAGA PITTALUGA desarrolla este precepto y señala como principios²²:

A.- Expresa

“La competencia ha de ser expresa y ello quiere decir que debe venir establecida por el ordenamiento jurídico. La competencia no deriva de la voluntad del órgano que actúa –*porque como hemos dicho, no es competente quien quiere sino quien puede*– ni tampoco de una cualidad que les inmanente al ente por el sólo hecho de haber sido creado y existir. El órgano no es competente porque actúa, sino que actúa porque es competente. Es necesaria entonces una norma jurídica que atribuya al órgano, ente o persona pública la facultad de hacer tal o cual cosa”.

El autor trae a colación una jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de diciembre de 2001, caso Velma Soltero de Ruan contra el aparte único del artículo 45 de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución del Estado Portuguesa del 24 de diciembre de 1993, la misma señala: “En materia de derecho público rige el principio conforme el cual la competencia de los órganos debe estar prevista de manera explícita o expresa en un instrumento normativo, por ser una manifestación de la potestades públicas a éstos otorgadas, de modo que, acudir a la tesis de las competencias implícitas a fin de justificar el ejercicio de ciertas

²² FRAGA PITTALUGA, Luis. *La incompetencia en el Derecho Administrativo*, 2ª ed. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. 2007, pág. 35.

facultades que la ley no atribuye a los órganos públicos, constituye una excepción de interpretación restrictiva al principio de legalidad, que incluso a veces, no ha contado con la aprobación de la mayoría doctrinaria”.

El autor resalta la importancia del carácter expreso de la competencia “en el caso de los actos de gravamen que limitan, suprimen o modifican derechos subjetivos o que de alguna manera puedan afectar derechos y garantías fundamentales de los particulares” y ello “porque el margen para la discrecionalidad en este ámbito debe ser muy limitado o inexistente, según el grado de afectación y la importancia del derecho o garantía afectado”.

B.- Improrrogable

“La competencia es de orden público, su establecimiento obedece a un propósito superior de satisfacción del interés colectivo, por ello su ejercicio no puede diferirse en el tiempo ni tampoco delegarse, salvo cuando la delegación es autorizada por la propia ley que prevé la competencia. Las competencias no se otorgan para que los órganos decidan caprichosamente cuando han de ejercerlas; antes bien, la norma atributiva de competencia constituye un imperativo que obliga al órgano a actuar en los supuestos indicados en la ley. La falta de ejercicio de una competencia, si causa un daño anormal, individualizado y mensurable económicamente, puede originar responsabilidad patrimonial del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa del funcionario de que se trate”²³.

C.- Irrenunciable (principio de la inderogabilidad)

“significa que como la atribución de la competencia viene dada por la ley, la misma no puede ser derogada sino por ley y su ejercicio es obligatorio. La misma nota del orden público que impide la prorrogación de la competencia, proscribire también que el órgano, ente o persona pública a la que la misma le ha sido atribuida, renuncie a su ejercicio. Como antes hemos observado, en la base del concepto de potestad y, sin duda alguna también en el de las medidas de la misma, se encuentra el carácter dual del poder conferido, en el sentido de que éste no sólo supone una posibilidad de actuar, sino la obligación de hacerlo cada vez que el ordenamiento jurídico así lo exige. Los órganos administrativos no pueden desembarazarse a voluntad de aquellas atribuciones que les son incómodas, rutinarias y tediosas, porque lo que ha sido dado por la ley, sólo la ley puede quitarlo. La competencia una vez otorgada, va adherida al órgano mientras éste exista y la ley no disponga otra cosa”²⁴.

D.- Impersonal

“El ordenamiento jurídico atribuye las competencias sin tomar en cuenta quién es el titular del órgano. La competencia se atribuye al ente en forma impersonal y no sufre alteración alguna por los cambios en la titularidad del mismo; ella sigue al órgano y no a quien lo dirige. Se dice por ello que la competencia puede ser modificada en todo momento sin que sus titulares, ni los particulares, puedan esgrimir un derecho al mantenimiento de una determinada regulación competencial”²⁵ (PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, t. I, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 121).

²³ *Ídem*, pág. 37.

²⁴ *Ídem*, págs. 37-38.

²⁵ *Ídem*, pág. 39.

E.- Principio del paralelismo de la competencia

“Una de las reglas no escritas más importantes en la teoría general del acto administrativo y concretamente en el ámbito de la competencia como elemento del acto administrativo, es el principio de *paralelismo de las competencias*, según el cual, cada vez que un texto determina la autoridad competente para dictar un acto, se entiende que también le atribuye a esta autoridad la facultad para modificar o suprimir dicho acto. Sobre este principio nuestra jurisprudencia ha señalado que cuando una autoridad es competente para dictar un acto, es competente también para dictar un acto contrario” (*vide* CSJ/SPA, sentencia del 12 de diciembre de 1996, caso Belinda C. Giménez vs. República, ratificando decisiones del 02 de mayo de 1995, caso Horacio Antonio Velázquez Ferrer y 14 de febrero de 1996, caso Amado Nell Espina).

Es importante señalar lo acotado por FRAGA PITTALUGA: “El principio de paralelismo de las competencias, enlazado con el de las competencias implícitas (...), es de gran utilidad cuando la norma es expresa y clara en la determinación del órgano facultado para dictar un acto administrativo en un caso dado pero, en cambio, guarda silencio total con respecto al órgano facultado para anularlo. Ambos principios, rectamente aplicados, indican que ambas funciones recaerán, salvo disposición expresa en contrario, sobre el mismo ente”.

F.- Principio de las competencias implícitas²⁶

“El principio conforme al cual la competencia debe ser expresa tiene, como antes advertimos, una importante matización –no relajamiento– en la teoría de las competencias implícitas. De acuerdo con esta teoría, no todas las atribuciones de un ente administrativo tienen que ser establecidas en forma escrita en la ley. Existen algunas competencias que pertenecen al órgano, no porque haya un texto normativo que las atribuya de forma expresa, sino porque las mismas son inherentes o consustanciales a la actividad que éste desarrolla. Dicen los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ que la inherencia o la implicación han de deducirse, no de ninguna imagen o idea abstracta de unos supuestos poderes ‘normales’ administrativos, sino de otros poderes expresamente reconocidos por la ley y de la posición singular que ésta construye, como poderes concomitantes de tales o de tal posición o, incluso, como filiales o derivados de los mismos (poderes incluidos en otros o derivados) [*Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 438].

La jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal [CSJ] ha admitido la teoría de las competencias implícitas, definiéndolas como aquellas que pueden ser ejercidas por una autoridad pública, aunque no le sean expresamente atribuidas por las disposiciones de un texto normativo, porque ellas están necesariamente ligadas a disposiciones formales y deben presumirse incluidas en aquellas [CSJ/SPA, Sentencia del 12 de diciembre de 1996, caso Belinda C. Giménez vs República, RDP 67-68, pág. 202] (...)

Determinar cuándo estamos frente a una competencia no expresa pero necesariamente implícita, exige un juicio valorativo por parte del operador jurídico y especialmente del juez. Pero ese juicio valorativo no puede basarse en la intuición, sino en reglas interpretativas que nuestro ordenamiento jurídico pone a disposición del intérprete y que son de obligatoria observancia para extraer el verdadero sentido de la ley.

La norma de la cual pretende derivarse la competencia implícita debe ser analizada atendiendo, en primer lugar, al sentido propio de las palabras que el legislador ha usado para delimitar la medida de la potestad entregada al ente respectivo. Luego, es necesario analizar la norma atributiva de competencia en el contexto del instrumento normativo que la contiene, descubriendo las conexiones normativas que dibujan el propósito conjunto del mismo. Finalmente, es preciso indagar cuál es la intención que persiguió el legislador al redactar la norma.

²⁶ *Ídem*, págs. 41-43.

Cumplidos estos extremos de impretermitible observancia, debe el intérprete acudir a otras herramientas para terminar de establecer la existencia cierta de la competencia implícita invocada:

- (i) En primer lugar es preciso establecer la conexión entre las funciones ordinarias del órgano y la competencia que pretende ser ejercida.
- (ii) Luego es necesario descartar que la competencia haya sido atribuida de manera expresa a otro órgano.
- (iii) Finalmente, la competencia implícita no puede suponer en ningún caso el ejercicio de una actividad prohibida por el ordenamiento jurídico o que suponga menoscabo de derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos”.

1.4.- MUTABILIDAD O TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA

RONDÓN DE SANSÓ²⁷ menciona las *limitaciones al principio de “inderogabilidad”* de la competencia, a saber:

- 1.- Avocación, y
- 2.- Delegación.

Señala la autora que estas instituciones clásicas de Derecho Administrativo “atienden a la manera en la cual son distribuibles las funciones de los distintos órganos jerárquicamente ordenados, es decir, a la llamada competencia en razón del grado del órgano”.

FRAGA PITTALUGA señala las excepciones en las cuales la ley permite, y en algunos casos requiere, que la competencia sea transferida:

- 1.- Delegación.
- 2.- Avocación.
- 3.- Suplencia.

Veamos en qué consiste cada una de ellas:

A.- AVOCACIÓN

“La avocación –señala RONDÓN DE SANSÓ²⁸– es una figura que posee carácter excepcional, ya que en ella el órgano de grado superior asume de oficio, esto es, por iniciativa propia, facultades que han sido atribuidas al órgano inferior. El carácter antes señalado de la avocación, se pone de manifiesto en el hecho de que la misma sólo procede en los siguientes casos:

1. Cuando exista una norma expresa que la autorice;
2. Cuando faltando el supuesto anterior, sin embargo, del ordenamiento jurídico vigente, no resulte que la competencia del órgano inferior le ha sido asignada en mérito de la idoneidad especialmente reconocida (competencia técnica);
3. En los casos en los cuales se carezca obviamente del primer supuesto y no existan expresamente señalados los recursos y los consiguientes procedimientos para actuar contra el inferior, tal como es el caso del recurso jerárquico (...).

Finalmente, es necesario señalar que, la avocación no procede cuando una norma expresa lo prohíbe”.

²⁷ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 111.

²⁸ *Ídem*, pág. 112.

Se encuentra prevista en el artículo 41 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, en los siguientes términos:

“La Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, las ministras o ministros, las viceministras o viceministros, las gobernadoras o gobernadores, las jefas o jefes de Gobierno, las alcaldesas o alcaldes y los superiores jerárquicos de los órganos y entes de la Administración Pública, así como las demás funcionarias o funcionarios superiores de dirección, podrán avocarse al conocimiento, sustanciación o decisión de un asunto cuya atribución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos jerárquicamente subordinados, cuando razones técnicas, económicas, sociales, jurídicas o de interés público lo hagan necesario. La avocación se realizará mediante acto motivado que deberá ser notificado a los interesados”.

B.- DELEGACIÓN

La delegación, “consiste en la potestad del órgano inferior de actuar facultades que son propias del superior (...)”²⁹. La doctrina reconoce que la delegación sólo se puede realizar si existe norma expresa que la autorice.

Se debe distinguir entre delegación de funciones y delegación de firma; al respecto RONDÓN DE SANSÓ³⁰ señala que en la delegación de firma “el órgano superior facultad al inferior para suscribir algunos actos específicos”, en cambio, en la delegación de funciones “es la verdadera y propia delegación, esto es, la transferencia de sectores de la competencia de un órgano superior a un órgano inferior, es decir, una auténtica excepción a la regla de la inderogabilidad de la competencia”. Pero admite la autora la existencia de dudas para admitir que la delegación de firmas sea una verdadera *delegación*; para ello la autora analiza comparativamente ambas figuras y señala:

- “1. En la delegación de funciones hay una verdadera y propia cesión de una parcela de competencia por parte del superior en el inferior, en razón de la cual éste adquiere nuevas facultades de las cuales carecía con anterioridad.
2. Como consecuencia de lo anterior, el órgano superior que delega se desprende de su competencia, la cual es asumida por el inferior.
3. Los actos emanados del órgano delegado, en la delegación de funciones les son imputables a éste directamente, en cuanto que, en la delegación de firmas, el órgano delegado suscribe los actos que se le imputan al delegante.
4. Cuando existe delegación de funciones, los actos dictados por el inferior pueden ser recurridos por ante el superior por vía de recurso jerárquico; no así en la delegación de firmas, por cuanto al serle imputado al superior el acto del firmante, no tendría sentido alguno su revisión a través del recurso de alzada.
5. La delegación de funciones implica el cese de las atribuciones delegadas por parte del delegante. En la delegación de firmas, nada obsta a que el superior pueda por sí mismo, suscribir los documentos cuya firma hubiere delegado”.

Conforme el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* se puede distinguir entre:

- 1.- Delegación intersubjetiva.
- 2.- Delegación interorgánica.

²⁹ *Ídem*, pág. 113.

³⁰ *Ídem*, págs. 114-115.

Sobre la **delegación intersubjetiva** el artículo 33 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, dispone: “La Administración Pública, podrá delegar las competencias que le estén otorgadas por ley a sus respectivos entes descentralizados funcionalmente, de conformidad con los lineamientos de la planificación centralizada, y de acuerdo con las formalidades del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento”.

La consecuencia de la delegación intersubjetiva se dispone en el artículo 36 *eiusdem*: “La delegación intersubjetiva, en los términos establecidos por el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, transfiere la responsabilidad por su ejercicio al ente delegado. Las funcionarias o funcionarios del ente delegado encargados del ejercicio de la competencia, serán responsables personalmente por su ejecución”.

La **delegación interorgánica** es regulada en el artículo 34 *eiusdem*, en los siguientes términos: “La Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, las ministras o ministros, las viceministras o viceministros, las gobernadoras o gobernadores, las alcaldesas o alcaldes, las jefas o jefes de Gobierno y los superiores jerárquicos de los órganos y entes de la Administración Pública, así como las demás funcionarias o funcionarios superiores de dirección, podrán delegar las atribuciones que les estén otorgadas por ley, a los órganos o funcionarias o funcionarios bajo su dependencia, así como la celebración de actos o la firma de documentos en funcionarias o funcionarios adscritas a los mismos, de conformidad con las formalidades que determine el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento”.

Como consecuencia de la delegación interorgánica, el artículo 37 *eiusdem* dispone: “Las funcionarias o funcionarios del órgano al cual se haya delegado una atribución serán responsables por su ejecución. Los actos administrativos derivados del ejercicio de las atribuciones delegadas, a los efectos de los recursos correspondientes se tendrán como dictados por la autoridad delegante”.

Las delegaciones intersubjetivas e interorgánicas están sometidas a limitaciones dispuestas en el artículo 35 *eiusdem*:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o en leyes especiales, la delegación intersubjetiva o interorgánica no procederá en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de la adopción de disposiciones de carácter normativo.
2. Cuando se trate de la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
3. Cuando se trate de competencias o atribuciones ejercidas por delegación.
4. En aquellas materias que así se determine por norma con rango de ley.

Los actos administrativos que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictados por el órgano delegante.

La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.

El acto que confiere la delegación deberá indicar la oportunidad y forma en que el funcionario delegado o la funcionaria delegada deberá rendir cuenta al funcionario o funcionaria delegante”.

La **encomienda de gestión** es otra figura que aparece regulada en el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*; específicamente, su artículo 38 dispone: “La Administración Pública podrá encomendar temporalmente la realización de actividades de carácter material o técnico de determinadas competencias a sus respectivos entes descentralizados funcionalmente, por razones de eficacia o cuando no posea los medios técnicos para su desempeño, de conformidad con las formalidades establecidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento.

La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano encomendante dictar resoluciones que le den soporte o en las que se identifique la concreta actividad material objeto de encomienda”.

El artículo 39 *eiusdem*, regula la encomienda convenida, de la siguiente manera: “*Cuando la encomienda se establezca entre órganos de distintos niveles territoriales de la Administración Pública o entre entes públicos, se adoptará mediante instrumento de carácter convencional*”.

Los requisitos formales de la delegación y encomienda se regulan en el artículo 40 *eiusdem*: “*El acto contentivo de la delegación intersubjetiva, interorgánica, y de la encomienda será motivado, identificará los órganos o entes entre los que se transfiera el ejercicio de la atribución o competencia y determinará la fecha de inicio de su vigencia, y de culminación cuando fuere el caso.*

La eficacia de la delegación intersubjetiva, interorgánica, y de la encomienda, así como de su revocatoria, quedará supeditada a la publicación del Instrumento que le contiene, en el órgano de divulgación oficial que corresponda.

En los casos en que no se determine la fecha de Inicio de su vigencia, se entenderá que ésta comienza desde su publicación en la Gaceta Oficial correspondiente”.

C.- SUPLENCIA

“El sujeto designado de conformidad con la ley es el titular ‘natural’ del órgano, quien ha de actuar por el mismo y expresar su voluntad. La falta de este titular natural, bien sea definitivo, o bien temporal, accidental o incidental, implicaría la paralización de la actuación administrativa y, es justamente para impedirlo que surge la suplencia”. Así la misma es definida por RONDÓN DE SANSÓ como la “figura en virtud de la cual se llena la falta de titular natural de un cargo, bien sea dicha falta permanente o accidental”³¹.

1.5.- PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Señala LARES MARTÍNEZ que “el Estado y las demás personas públicas tienen pluralidad de órganos. En particular el Estado, dada la diversidad de sus fines, es natural que disponga de numerosos órganos para alcanzar aquéllos. Además, frecuentemente varios órganos del Estado colaboran armónicamente en la realización de un mismo fin. Es indispensable que los distintos órganos de un mismo sector de la administración pública actúen en forma coordinada y unificada para alcanzar las metas perseguidas. Con tal propósito es imprescindible que el funcionamiento de esos órganos esté sujeto a un ordenamiento de los órganos inferiores respecto de los superiores o, lo que es igual, a la supremacía de éstos con relación aquellos. En el ordenamiento jerárquico cada órgano ‘depende de los que le preceden y rigen a los que le siguen’ (Villegas Basavilbaso, 1950, T.II: 265). La necesidad de una buena administración exige que en el vértice de la jerarquía administrativa haya una voluntad superior que imponga unidad y disciplina en la acción.

Las precedentes consideraciones acerca del ordenamiento jerárquico sólo tienen aplicación con respecto a los órganos de la administración, y no con relación a los órganos legislativos y judiciales”³².

RONDÓN DE SANSÓ nos dice que la jerarquía se caracteriza por la “posición de supremacía del órgano superior sobre el inferior y, a la inversa, la situación de subordinación de éste en relación con aquél. ¿En qué consiste esta supremacía-subordinación? Esta relación está integrada esencialmente por una serie de poderes y facultades, tales como la potestad revocatoria de los actos de inferior por parte del superior, el poder de control que se ejerce en la misma dirección, el poder de avocación, la posibilidad de revisión y de reexamen de la conducta del inferior”³³.

³¹ *Ídem*, págs. 169-170.

³² LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob. cit., págs. 362-363.

³³ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 138-139.

El *Principio de jerarquía* se encuentra establecido en el artículo 28 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*.

Artículo 28. “*Los órganos y entes de la Administración Pública estarán internamente ordenados de manera jerárquica y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos.*

Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la:

*dirección,
supervisión,
evaluación y
control*

de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva.

El incumplimiento por parte de un órgano inferior de las órdenes e instrucciones de su superior jerárquico inmediato obliga a la intervención de éste y acarrea la responsabilidad de las funcionarias o funcionarios a quienes sea imputable dicho incumplimiento, salvo lo dispuesto en el artículo 8° del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica”.

Retomando a LARES MARTÍNEZ, señala que la “supremacía de los órganos superiores sobre los inferiores en el campo de la administración pública comprende los siguientes poderes³⁴:

I.- “El poder de dar órdenes generales, mediante instrucciones y circulares, u órdenes especiales, siempre dentro del círculo de la competencia del superior, y con el propósito de contribuir al buen funcionamiento de los servicios públicos”.

“*Los órganos y entes de la Administración Pública dirigirán las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones, órdenes y circulares*”, según dispone el artículo 42 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, asimismo, dispone: “*Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones, órdenes y circulares se publicarán en la Gaceta Oficial que corresponda.*

En todo caso se establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la difusión de su contenido y su accesibilidad a las interesadas o interesados”.

Los siguientes poderes a los que se refiere LARES MARTÍNEZ, son los siguientes:

2.- “El poder de vigilancia sobre los órganos inferiores, que abarca la facultad de solicitar informaciones y rendiciones de cuenta y promover investigaciones.

3.- La facultad de decidir, en principio, los conflictos de competencia que puedan suscitarse entre los distintos órganos subalternos de un mismo superior.

4.- También en principio, la facultad de revocar o reformar los actos administrativos del órgano inferior.

La subordinación administrativa envuelve el deber de obediencia a las órdenes recibidas del superior jerárquico. El deber de obediencia no tiene carácter absoluto. Tiene sus límites (...).”.

RONDON DE SANSÓ³⁵ hace una enumeración de las manifestaciones de la jerarquía a partir de la principal que es el “poder del órgano superior de dar órdenes al inferior, lo cual implica el imponer su propia voluntad libre al subordinado”. Esta nota se ha de complementar con las siguientes:

³⁴ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob. cit., págs. 363.

³⁵ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 138-139.

- “1.- El poder de dirección, esto es, el de señalar las metas que ha de perseguir la acción de los órganos subordinados.
- 2.- El poder del superior de sustituirse en el inferior cuando éste omita una providencia.
- 3.- El poder de vigilar la conducta y la actividad del inferior, mediante inspecciones y otras formas de control.
- 4.- El poder de anular sus actos viciados y de revocar los actos inoportunos.
- 5.- El de delegar sus propios poderes, y el de avocarse al ejercicio de sus atribuciones.
- 6.- El poder de resolver los conflictos de competencia, tanto positivos como negativos, entre los órganos subordinados.
- 7.- El poder de decidir los recursos que se intentan contra los actos del inferior.
- 8.- La posibilidad de dictar normas de carácter interno, de organización o de actuación, tales como instrucciones, circulares, órdenes de servicio.
- 9.- La potestad de designación de los titulares de los órganos inferiores.
- 10.- La posibilidad de suplir a los órganos inferiores, presuponiendo la fungibilidad de los integrantes de un oficio público.
- 11.- La posibilidad de coordinar la acción de los órganos subordinados”.

No obstante, sobre esta última manifestación la autora señala que la doctrina no la admite de forma unánime.

1.6.- PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

“Coordinar es armonizar, —señala RONDÓN DE SANSÓ³⁶— disponer varios elementos en el orden apropiado para la consecución de los fines que se desea alcanzar”, señala la autora que la preeminencia de esta figura viene dada por dos razones fundamentales:

“En primer lugar, porque la clásica administración piramidal que se yergue sobre las bases de la jerarquía es sustituida por formas de organización menos rígidas.

En segundo lugar, por el hecho de que la Administración, al adquirir nuevas tareas caracterizadas en general por su especialización, hace surgir consiguientemente órganos técnicos que escapan por ello a la noción de jerarquía”.

Acota la autora que “[l]a función de coordinación se presenta así como la que se ejerce sobre oficios autónomos que desarrollan actividades que, aun siendo distintas, están destinadas a ser ordenadas según un objetivo unitario, en vista de los resultados de interés común. Consiste en impartir las disposiciones idóneas para la realización del objetivo unitario y vigilar la observación y la actuación de las mismas”.

El artículo 23 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, es relativo al Principio de Coordinación, en los siguientes términos: “*Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada*”.

1.7.- PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

El artículo 24 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, es relativo al Principio de Cooperación, de la siguiente manera:

³⁶ *Ídem*, pág. 143.

Artículo 24. “*Los órganos y entes de la Administración Pública colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en la realización de los fines del Estado*”.

1.8.- CONTROL

Sobre el control, nos dice RONDÓN DE SANSÓ que “es una figura organizativa que implica una actividad de segundo grado, de revisión o de reexamen de una actuación anterior. El control presupone en consecuencia la presencia de dos diferentes figuras subjetivas: la que actúa (administración activa) y la que establece la conformidad de la actuación de la primera con el esquema normativo dentro del cual opera”. El auto control que ejerce un sujeto sobre sí mismo constituye una forma típica de auto-tutela administrativa³⁷.

1.9.- COLEGIALIDAD

RONDÓN DE SANSÓ señala que “[l]a colegialidad es la figura organizativa que alude a la actuación de los órganos cuya titularidad corresponde a más de una persona física”³⁸.

En este sentido, podemos traer a colación la distinción entre órganos individuales y órganos colegiados, la cual atiende al número de personas que les están adscritas, como señala LAREZ MARTÍNEZ³⁹, “[l]os órganos individuales están formados por una sola persona; los colegiados, por varias personas que concurran a un mismo tiempo y en situación de igualdad al ejercicio de una misma función. La expresión de la voluntad del órgano colegiado es el resultado de una deliberación regida por reglas especiales relativas a convocatoria, al quórum, las condiciones en que deben efectuarse los debates, el número de votos requeridos para la validez de las decisiones, que pueden ser la mayoría absoluta, una mayoría calificada o, en fin, la unanimidad”.

Como ventajas y desventajas, RONDÓN DE SANSÓ⁴⁰ señala: “La ventaja fundamental de la colegialidad es vista en el hecho de que la pluralidad de sujetos aporta al órgano las cualidades personales de cada uno, su experiencia, su preparación, supliendo así las deficiencias y frenando la visión unilateral o parcializada de alguno de sus integrantes. Se señala al efecto que, en los casos en los cuales la actuación del órgano está dotada de discrecionalidad, la presencia de varios criterios de ponderación de los intereses en juego permite un análisis objetivo de la realidad por cuanto abarca una esfera de acción más extensa”.

Como desventaja, la autora señala como la más resaltante, “su mayor lentitud en el desenvolvimiento de las funciones”. Pues el órgano colegiado, “tiene movimientos complejos y pesados para producir sus actos, por cuanto ha de atender a las formalidades de un procedimiento que garantice la efectiva y real participación de todos los sujetos que lo integran en la formación de su voluntad.

Otra característica negativa del órgano colegiado está en el hecho de que la responsabilidad de las personas físicas que lo constituyen se diluye por la pluralidad de voluntades que se manifiestan. Por esto, como existen menos riesgos de sufrir consecuencias negativas de los actos, el órgano colegiado puede adoptar decisiones capaces de crear situaciones que un órgano individual habría eludido”.

La autora afirma “que la colegialidad es más frecuente en los órganos que ejercen funciones consultivas, contenciosas y de alta dirección y deliberación”.

³⁷ *Ídem*, pág. 145.

³⁸ *Ídem*, pág. 151.

³⁹ LAREZ MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob. cit., pág. 360.

⁴⁰ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 151-152.

El punto de mayor importancia, entiende RONDÓN DE SANSÓ, “es determinar si todo colegio implica la presencia de ‘representantes’ de intereses particulares. En una palabra ¿son los integrantes de los órganos colegiados representantes de los sectores que han designado o elegido? La respuesta que se da a tal interrogantes es que todo depende de la naturaleza de los intereses que el órgano colegiado tutela”.

La actividad de estos órganos se realiza a través de “una serie de fases o etapas necesarias para la formación de sus actos. Estas etapas son, esencialmente: la convocatoria; la sesión; el levantamiento del acta. En realidad, enunciadas así lo que se ha hecho es una simplificación de las múltiples actuaciones que la formación del acto o decisión del órgano colegiado implica. Cada una de las etapas enunciadas podría ser subdividida, si se quiere, en otras tantas”.

Convocatoria: “está constituida por la fase destinada a reunir a los integrantes del órgano colegiado”.

Sesión: “acto en el cual los miembros del órgano se encuentran reunidos para deliberar”.

Quorum: se debe verificar a los fines de determinar si “el número de asistentes es legalmente [el] requerido para que exista una regular constitución del mismo”.

Deliberación: siguiendo a GIANNINI se señala un doble significado, “alude al momento dinámico de la actuación del colegio y al resultado final de dicha actuación, esto es, lo que puede denominarse ‘lo deliberado’ ”.

Votación: “es la fase en la cual el colegio expresa sus determinaciones en relación al objeto de la deliberación”.

Levantamiento del acta: es “la documentación del procedimiento interno del órgano, a lo cual se considera como una formalidad *ab substantiam*, es decir, necesaria para la existencia del acto mismo. La doctrina señala que el acta del colegio es un acto que posee certeza legal plena, ya que la misma una vez aprobada no puede sufrir eventuales rectificaciones y constituye un medio probatorio de las actuaciones del órgano colegiado”.

1.10.- PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL

El principio de lealtad institucional se establece en el artículo 25 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, según el cual:

“Los órganos y entes de la Administración Pública actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- 1.- Respetar el ejercicio legítimo de las respectivas competencias.*
- 2.- Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados.*
- 3.- Facilitar la información que le sea solicitada sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias.*
- 4.- Prestar la cooperación y asistencia activa que pudieren serles requeridas en el ámbito de sus competencias”.*

1.11.- CONFLICTO DE COMPETENCIAS

El *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* en su artículo 43 se refiere a la “Solución de los conflictos de atribuciones”, y en este sentido, dispone:

“Cuando el órgano que esté conociendo de un asunto se considere incompetente deberá remitir las actuaciones al órgano que estime con competencia en la materia, si éste se considera a su vez incompetente; o si ambos se consideran competentes, el asunto será resuelto por el órgano superior jerárquico común.

Los conflictos a que se refiere el presente artículo sólo podrán suscitarse entre unidades administrativas integrantes del mismo órgano o ente y con respecto a asuntos sobre los cuales no haya recaído decisión administrativa definitiva o finalizado el procedimiento administrativo”.

Tema N° 2. Concepto y característica de la Centralización Administrativa. Administración centralizada

2.1.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

A.- ASPECTOS GENERALES

La centralización y la descentralización puede ser analizada desde dos puntos de vista:

- 1.- Como organización política, y
- 2.- Como organización administrativa.

Desde el punto de vista de la *organización política* se refiere a la organización del Estado. En este sentido, LARES MARTÍNEZ habla de “Estado unitario, o sea, Estado políticamente centralizado, aquel en el cual el ejercicio de la función legislativa, el mantenimiento del orden público y la administración de justicia están atribuidos a los órganos del Poder Central, o sea, el Poder Nacional. En cambio llamamos Estado Federal, o sea, Estado políticamente descentralizado, aquel en el cual el cumplimiento de las funciones expresadas está repartido entre el Estado General y los Estados particulares o provincias”⁴¹; de esto se ocupa preferentemente el Derecho Constitucional y puede verse el libro del Profesor FERNÁNDEZ MORALES⁴² y una de las obras de referencia en el tema como lo es la de RONDÓN DE SANSÓ⁴³.

En lo que a nuestra materia corresponde, nos hemos de referir a la centralización y la descentralización administrativa (como organización administrativa) y su regulación en el Derecho positivo. En este sentido, LARES MARTÍNEZ señala que “[e]n el sistema de centralización administrativa se acumulan en el Poder Central el conjunto de tareas administrativas que han de ejercerse sobre todo el territorio nacional; en este caso, el Poder Central asume la realización de las tareas indicadas mediante una administración jerarquizada y unificada. En el sistema de descentralización administrativa no existe unidad en la administración, pues se atribuye a cada una de las entidades locales la misión de atender sus propias necesidades”. Esta situación no se debe entender en términos absolutos, pues como advierte el propio autor, [e]s difícil hallar en toda su pureza, el sistema de centralización o el de descentralización, tal como han sido descritos. La realidad ofrece frecuentemente, no formas puras, sino regímenes que se acercan más a uno u otro de los tipos de organización administrativa que hemos descrito”⁴⁴.

Este autor resalta la dificultad de “hallar un régimen absolutamente centralizado” ya que, generalmente, se reconoce la existencia, al menos de una persona pública menor como lo es el Municipio.

Ahora bien, en cuando a la centralización administrativa como tal, señala que “los órganos de la administración del Estado están rigurosamente jerarquizados. El poder de decisión se concentra única y exclusivamente en el

⁴¹ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob.cit., pág. 441.

⁴² FERNÁNDEZ MORALES, Juan Carlos. *Temas de Derecho Constitucional. Especial referencia a la jurisprudencia de la Sala Constitucional*, 3ª ed. Universidad de Los Andes, Mérida, 2011, págs. 169 y ss.

⁴³ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Ad imis...*, ob. cit., págs. 67-68.

⁴⁴ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob.cit., pág. 442.

vértice de la jerarquía, que es el Ministro. Los órganos sucesivamente escalonados en la jerarquía administrativa, carecen de poder de decisión: son órganos de transmisión y ejecución. Transmiten los problemas desde el pinto del territorio nacional donde se hubiere planteado hasta el despacho del Ministro competente, a quien corresponde adoptar la decisión; y luego les toca transmitir, en sentido inverso, la decisión ministerial. Finalmente, están en el deber de dar cumplimiento a las órdenes recibidas, esto es, de ejecutar las decisiones del Ministro”. HAURIU ha señalado los tres caracteres distintivos de un sistema de centralización: “a) la concentración del poder público; b) la concentración de la designación de los agentes; c) la concentración del poder de decisión”.

B.- Desconcentración

Se afirma que el “primer grado que va de la centralización a la descentralización, esto es, la etapa mínima de esta última es la llamada DESCONCENTRACIÓN, denominada descentralización jerárquica o burocrática, la cual se configura cuando a un órgano subordinado se le confieren algunos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia” [SAYAGUES LASO]⁴⁵.

Los problemas derivados de la centralización pueden ser atenuados a través de “la modalidad de conferir a funcionarios subalterno la facultad de decidir por sí mismos en el lugar donde ejerzan sus funciones, determinados problemas, sin necesidad de hacer llegar el expediente a manos del Ministro, para su decisión”, así lo señala LARES MARTÍNEZ, quien además acota que en tales casos, “la decisión corresponde siempre al Estado y no a una persona pública menor, pero actúa a nombre del Estado, no el órgano supremo de la jerarquía, sino un órgano jerárquicamente subordinado. La desconcentración se refiere siempre a determinada materia, y debe estar limitada a ciertos poderes de administración. Por otra parte, la desconcentración no existe sino basada en una disposición legal. No puede un Ministro desprenderse de su competencia en determinada materia, por su sola decisión, sin que esté apoyado en un precepto legal. El superior jerárquico mantiene un poder de control sobre las decisiones del órgano subordinado en la forma que establezca la ley. A falta de disposición expresa en el texto legal, se admite el recurso jerárquico ante el superior contra las decisiones emanadas del órgano subordinado”⁴⁶.

C.- Ejercicio de la potestad organizativa

Es necesario acotar que conforme el artículo 15 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, “[l]os órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de las potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada”.

La potestad organizativa es el poder que la ley confiere al Presidente de la República, gobernadores y alcaldes para crear, modificar o suprimir órganos y/o entes que forman parte de la Administración Pública nacional, estatal y municipal.

Este precepto conceptualiza a los:

- 1.- Órganos.
- 2.- Entes, y
- 3.- Misiones.

⁴⁵ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., pág. 127.

⁴⁶ LARES MARTÍNEZ, Eloy. *Manual...*, ob.cit., pág. 444.

Órganos

“Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio”.

Entes

“Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de las directrices emanadas del órgano al cual compete la planificación central”.

Misiones

“Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población”.

El artículo 132 *eiusdem* dispone: *“La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.*

El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas”.

2.2.- DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN EN LA LOAP

Retomando el hilo conductor del presente tema se debe mencionar que en el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, encontramos:

- 1.- Principio de descentralización funcional.
- 2.- Principio de descentralización territorial.
- 3.- Principio de desconcentración funcional y territorial.

Su regulación es la siguiente:

A.- Principio de descentralización funcional

El principio de descentralización funcional se establece en el artículo 29 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, en los siguientes términos:

Artículo 29. *“Los titulares de la potestad organizativa podrán crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado así lo requiera, en los términos y condiciones previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y demás normativa aplicable. Los entes descentralizados funcionalmente serán de dos tipos:*

1. Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho privado: estarán conformados por las personas jurídicas constituidas de acuerdo a las normas del derecho privado y podrán adoptar o no la forma empresarial de acuerdo a los fines y objetivos para los cuales fueron creados y en atención a si la fuente fundamental de sus recursos proviene de su propia actividad o de los aportes públicos, respectivamente.

2. *Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público: estarán conformados por aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho público y que podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.*

La descentralización funcional sólo podrá revertirse por medio de la modificación del acto que le dio origen”.

B.- Principio de descentralización territorial

El principio de descentralización territorial se encuentra desarrollado en el artículo 30 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, de la siguiente manera:

Artículo 30. *“La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.*

Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los distritos metropolitanos y los municipios”.

El precepto se refiere a la descentralización prevista en los artículos 157 y 158 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La cual prevé:

Artículo 157: *“La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.*

Seguidamente, el artículo 158 prevé: *“La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.*

En este sentido, véase la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Más adelante, el apartado único del artículo 165 de la Constitución dispone: *“Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público”.*

C.- Principio de desconcentración funcional y territorial

El principio de desconcentración funcional y territorial se consagra en el artículo 31 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, en los siguientes términos:

Artículo 31. *“La Administración Pública, con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado, podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores, mediante acto administrativo dictado de conformidad con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.*

La desconcentración de atribuciones sólo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen”.

Como consecuencias de la descentralización y desconcentración funcional y territorial, el artículo 32 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, dispone:

“La descentralización funcional o territorial transfiere la titularidad de la competencia y, en consecuencia, transfiere cualquier responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente, en la persona jurídica y en las funcionarias o funcionarios del ente descentralizado.

La desconcentración, funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución. La persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a las funcionarias y funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente.

Los instrumentos de creación de los órganos y servicios desconcentrados, así como los que crean entes descentralizados de la Administración Pública, podrán atribuir a los titulares de los órganos superiores, o a las máximas autoridades de dichos órganos y entes, la facultad para distribuir las competencias y atribuciones otorgadas a éstos, regulando su organización y funcionamiento en coordinación con los lineamientos de la planificación centralizada”.

La desconcentración es desarrollada en el Capítulo I, Título IV del citado Decreto-Ley titulado: *“De la desconcentración y de la descentralización funcional”*.

En este sentido, el artículo 92 *eiusdem* dispone: *“La Presidenta o el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá convertir unidades administrativas de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, de las Vicepresidencias Sectoriales, de los ministerios y de las oficinas nacionales, en órganos desconcentrados con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa o financiera, según lo acuerde el respectivo Reglamento Orgánico”.*

Sobre el control de los órganos desconcentrados el artículo 93 *eiusdem*, establece: *“La Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, la Vicepresidenta o Vicepresidente Sectorial, la ministra o ministro, o en su caso la jefa o jefe de la oficina nacional, ejercerá el control jerárquico sobre los órganos desconcentrados, de conformidad con los lineamientos de la planificación centralizada”.*

Asimismo, se regulan los servicios desconcentrados. En su artículo 94 *eiusdem*, se dispone: *“La Presidenta o Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos existentes en la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, en las Vicepresidencias Sectoriales, en los ministerios o en las oficinas nacionales, con el propósito de obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio.*

Sólo podrá otorgarse el carácter de servicio desconcentrado en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos.

Los referidos servicios son órganos que dependerán jerárquicamente de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, la vicepresidenta sectorial o el vicepresidente sectorial, la ministra o ministro del Poder Popular o de la viceministra o viceministro, o de la jefa o jefe de la oficina nacional que determine el Decreto respectivo.

Sobre los ingresos de los servicios desconcentrados el artículo 95 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, dispone: *“Los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica*

contarán con un fondo separado, para lo cual estarán dotados de la capacidad presupuestaria o financiera que acuerde el Decreto que les otorgue tal carácter.

Los ingresos provenientes de la gestión de los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica no forman parte del Tesoro y, en tal virtud, podrán ser afectados directamente de acuerdo con los fines para los cuales han sido creados. Tales ingresos sólo podrán ser utilizados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines”.

Los requisitos del Decreto que cree un servicio desconcentrado *vide* artículo 96 *eiusdem*.

El artículo 97 *eiusdem*, se refiere a la variación de la dependencia jerárquica de un servicio desconcentrado, de la siguiente manera:

“La Presidenta o el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá variar la dependencia jerárquica de los órganos y servicios desconcentrados de la Vicepresidencia de la República, de las vicepresidencias sectoriales, de los ministerios el Poder Popular y de las oficinas nacionales, a otro órgano superior de la Administración Pública Nacional, mediante Decreto que deberá indicar el órgano que ejercerá el control jerárquico.

Con la variación de la dependencia jerárquica del órgano o servicio desconcentrado, se transferirán además, al órgano receptor, las competencias o atribuciones del órgano que venía ejerciendo el control jerárquico, inherentes al funcionamiento de dicho órgano o servicio desconcentrado.

Ordenada la variación de la dependencia jerárquica del órgano o servicio desconcentrado, los bienes afectos al funcionamiento de éste, así como los derechos y obligaciones a su cargo, serán transferidos al órgano que detente el control jerárquico. Salvo que la Presidenta o Presidente de la República, indique de manera expresa la reserva de determinados bienes, derechos u obligaciones al órgano cedente”.

2.3.- ADSCRIPCIÓN

La Administración Central va a establecer una relación de adscripción respecto a una Administración descentralizada “que actúa en su misma esfera de competencia material o sustancial” tal como señala RONDÓN DE SANSÓ⁴⁷; implica pues “una relación de subordinación”. La autora señala las siguientes características:

- “1. Constituye un vínculo permanente entre una administración central (Ministerio u oficina presidencial) y una organización descentralizada (instituto autónomo, servicios autónomos sin personalidad jurídica, empresas del Estado).
2. La Administración Central a la cual puede denominarse organismo de adscripción, asume una posición de supremacía frente al ente descentralizado (adscrito).
3. El contenido de la relación es de coordinación y control; no existe vínculo de jerarquía. En los casos en los cuales ciertos poderes de ente de adscripción impliquen el sometimiento del ente adscrito a sus decisiones, se puede hablar de una jerarquía impropia o imperfecta.
4. Los poderes del ente de adscripción recaen:
 - 1) Sobre los sujetos del ente adscrito con respecto a los cuales puede proponer el nombramiento de los altos niveles directivos, imponer sanciones y disponer remociones.
 - 2) Sobre la formación o perfeccionamiento de los actos de tales entes, a través de autorizaciones.
 - 3) Sobre la eficacia de las decisiones, mediante aprobaciones.

⁴⁷ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 166 y ss.

5. Los poderes pueden ser de autotutela administrativa, la cual implica la facultad de revocación y de anulación. Igualmente el ente de adscripción tiene la facultad de denunciar las fallas organizativas del ente adscrito.

6. Las facultades del ente de adscripción le permiten ejercer medidas cautelares, tales como la suspensión de ciertas decisiones del ente adscrito.

La materia sobre la cual opera el vínculo de adscripción es muy variada, pero generalmente es de índole presupuestaria u organizativa.

7. La adscripción implica un control sobre el servicio prestado por el ente de servicio, o bien sobre su operatividad empresarial”.

La autora acota que “los grados de sujeción serán variables de acuerdo con la naturaleza del organismo y con el conjunto de disposiciones que lo rijan”.

2.4.- DEL NIVEL CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El Capítulo I del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* se titula De los Órganos Superiores del Nivel Central de la Administración Pública Nacional, y en él se señalan los órganos superiores y su correspondientes funciones.

El artículo 44 se titula: “*Órganos Superiores*” y establece que son órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, los siguientes:

- 1.- La Presidenta o Presidente de la República.
- 2.- La Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo.
- 3.- El Consejo de Ministros.
- 4.- Las Vicepresidentas o Vicepresidentes Sectoriales.
- 5.- Las ministras o ministros.
- 6.- Las viceministras o viceministros.
- 7.- Las jefas o jefes de Gobierno, y
- 8.- Las autoridades regionales.

Además, establece como órganos superiores de consulta del nivel central de la Administración Pública Nacional, los siguientes:

- 1.- La Procuraduría General de la República.
- 2.- El Consejo de Estado.
- 3.- El Consejo de Defensa de la Nación.
- 4.- Las juntas sectoriales y,
- 5.- Las juntas ministeriales.

El rol de dirección estratégica de los órganos superiores se establece en el artículo 45 en los siguientes términos:

“Corresponde a los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional dirigir la política interior y exterior de la República, ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Asimismo, tendrán a su cargo la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados.

Los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional ejercerán la rectoría y el control de la actividad y de las políticas desarrolladas por los órganos inferiores, a los cuales evaluarán en su funcionamiento, desempeño y resultados”.

Según lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución el Poder Ejecutivo se ejerce por:

- 1.- El Presidente o Presidenta de la República.
- 2.- El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva.
- 3.- Los Ministros o Ministras.
- 4.- Los demás funcionarios o funcionarias que determine la Constitución y las leyes.

A.- La Presidenta o Presidente de la República

Es “*el Jefe o Jefa de Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno*”, conforme el artículo 226 constitucional.

El artículo 236 del texto constitucional dispone las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República, en los siguientes términos:

“Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

1. *Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y la ley.*
2. *Dirigir la acción del Gobierno.*
3. *Nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, nombrar y remover los Ministros o Ministras.*
4. *Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.*
5. *Dirigir las Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.*
6. *Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.*
7. *Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución.*
8. *Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.*
9. *Convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.*
10. *Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.*
11. *Administrar la Hacienda Pública Nacional.*
12. *Negociar los empréstitos nacionales.*
13. *Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada.*
14. *Celebrar los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y la ley.*
15. *Designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador o Procuradora General de la República y a los jefes o jefas de las misiones diplomáticas permanentes.*
16. *Nombrar y remover a aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.*
17. *Dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, informes o mensajes especiales.*
18. *Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.*
19. *Conceder indultos.*

20. *Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.*

21. *Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.*

22. *Convocar referendos en los casos previstos en esta Constitución.*

23. *Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación.*

24. *Las demás que le señale esta Constitución y la ley”.*

El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos”.

De esta disposición se desprenden:

1.- Actos directos del Presidente de la República.

2.- Actos con refrendo constitucional.

3.- Actos en Consejo de Ministros.

El artículo 46 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* dispone que: “*La Presidenta o Presidente de la República, en su carácter de Jefa o Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, dirige la acción del gobierno y de la Administración Pública, con la colaboración inmediata de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley*”.

B.- Vicepresidente Ejecutivo: atribuciones administrativas

Conforme el artículo 238 de la Constitución de la República, “[e]l *Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es órgano directo y colaborador inmediato del Presidente o Presidenta de la República en su condición de Jefe o Jefa del Ejecutivo Nacional. (...)*”.

Las atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva son establecidas en el artículo 239 del texto constitucional:

“1. *Colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en la dirección de la acción del Gobierno.*

2. *Coordinar la Administración Pública Nacional de conformidad con las instrucciones del Presidente o Presidenta de la República.*

3. *Proponer al Presidente o Presidenta de la República el nombramiento y la remoción de los Ministros.*

4. *Presidir, previa autorización del Presidente o Presidenta de la República, el Consejo de Ministros o Ministras.*

5. *Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.*

6. *Presidir el Consejo Federal de Gobierno.*

7. *Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios o funcionarias nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.*

8. *Suplir las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República.*
9. *Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente o Presidenta de la República.*
10. *Las demás que le señalen esta Constitución y la ley”.*

El artículo 47 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* se refiere a la Vicepresidencia de la República y dispone que la misma “*estará a cargo de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, órgano directo y colaborador inmediato de la Presidenta o el Presidente de la República.*”

La Vicepresidencia de la República contará con la estructura orgánica y las funcionarias y funcionarios que requiera para el logro de su misión, de conformidad con el reglamento orgánico que dicte la Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros”.

El artículo 48 *eiusdem* establece las atribuciones de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, en los siguientes términos:

“Son atribuciones de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo:

1. *Colaborar con la Presidenta o el Presidente de la República en la dirección de la acción del Gobierno.*
2. *Suplir las faltas temporales y absolutas de la Presidenta o el Presidente de la República, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*
3. *Coordinar la Administración Pública, de conformidad con las instrucciones de la Presidenta o Presidente de la República.*
4. *Proponer a la Presidenta o el Presidente de la República el nombramiento y remoción de las ministras o ministros.*
5. *Presidir, previa autorización de la Presidenta o Presidente de la República, el Consejo de Ministros.*
6. *Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional y efectuar el seguimiento a la discusión parlamentaria de los proyectos de ley.*
7. *Presidir el Consejo Federal de Gobierno y coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con los estados, los distritos metropolitanos y los municipios.*
8. *Nombrar y remover, de conformidad con la ley, las funcionarias y funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.*
9. *Ejercer las atribuciones que le delegue la Presidenta o Presidente de la República.*
10. *Dirigir y coordinar el proceso de evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas por el Ejecutivo Nacional e informar de ello a la Presidenta o Presidente de la República.*
11. *Efectuar el seguimiento a las decisiones del Consejo de Ministros e informar periódicamente a la Presidenta o Presidente de la República sobre el estado general de su ejecución y resultados.*
12. *Efectuar el seguimiento a las instrucciones impartidas por la Presidenta o Presidente de la República a las ministras o ministros e informarle sobre su ejecución y resultados.*
13. *Coordinar y ejecutar los trámites correspondientes a la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo ante la Asamblea Nacional.*
14. *Coordinar el proceso de promulgación de las leyes y, de ser el caso, el proceso al que se refiere el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*
15. *Presidir el Consejo de Estado.*
16. *Las demás que le señale la ley y demás actos normativos”.*

C.- Vicepresidencias sectoriales

Sobre las Vicepresidencias sectoriales se refieren los artículos 49 y siguientes del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, contenidos a su vez en el Capítulo III del Título III Del Nivel Central de la Administración Pública Nacional.

El artículo 49 eiusdem, dispone que: “*Las Vicepresidencias Sectoriales son órganos superiores del nivel central de la Administración Pública Nacional, encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular que determine el Presidente o Presidenta de la República, quien fijará además el número, denominación, organización, funcionamiento y competencias de éstas. Cada Vicepresidencia Sectorial estará a cargo de una Vicepresidenta Sectorial o un Vicepresidente Sectorial designado por la Presidenta o el Presidente de la República. Cuando un ministro o ministra del Poder Popular sea designado como Vicepresidenta o Vicepresidente Sectorial, este último cargo tendrá carácter no remunerado mientras coexista con el de ministra o ministro del Poder Popular*”.

Las atribuciones de las vicepresidentas o vicepresidentes sectoriales se establecen en el artículo 50 *eiusdem*, en los siguientes términos:

“Son atribuciones de las vicepresidentas o vicepresidentes sectoriales:

- 1. Proponer las líneas de definición conceptual de las políticas públicas, a ser formuladas e implementadas por los ministerios del poder popular en el sector de su competencia.*
- 2. Proponer a la Presidenta o Presidente de la República criterios para la priorización de la aprobación y aplicación de los recursos nacionales, o para la ejecución de planes y proyectos, en la consecución de las metas establecidas para las políticas públicas en el sector de su competencia.*
- 3. Recomendar a la Presidenta o Presidente de la República, a la Vicepresidenta Ejecutivo o Vicepresidente Ejecutivo y al Consejo de Ministras y Ministros los principales elementos económicos, políticos y sociales, estructurales o coyunturales a ser tomados en cuenta en la orientación de la gestión pública nacional.*
- 4. Emitir opinión, aprobar y autorizar las regulaciones sectoriales dictadas por los ministerios del poder popular cuya coordinación le fuere asignada por la Presidenta o el Presidente de la República.*
- 5. Efectuar la coordinación y el seguimiento a la ejecución e implementación de las medidas y decisiones adoptadas por la Presidenta o Presidente de la República y el Consejo de Ministros por parte de los ministerios del poder popular bajo su coordinación, informando de ello al Presidente o la Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva.*
- 6. Evaluar el desempeño de los ministerios del Poder Popular bajo su coordinación, pudiendo establecer mecanismos uniformes para el aporte de información y evaluación de resultados que faciliten la toma de decisiones.*
- 7. Ejercer la representación política y administrativa de la vicepresidencia sectorial a su cargo, así como la orientación, dirección, coordinación, supervisión y control de sus actividades.*
- 8. Formular y aprobar los planes y proyectos en atención a los lineamientos y políticas dictados conforme a la planificación centralizada”.*
- 9. Ejercer la rectoría en la implementación de políticas públicas por parte de los entes que le fueren adscritos, así como las atribuciones de representación de acciones y ejercicio de tutela que corresponde a los órganos de adscripción respecto de sus entes adscritos.*
- 10. Coadyuvar en el seguimiento del Plan Estratégico y de los lineamientos sectoriales, conforme a las instrucciones del Presidente o la Presidenta de la República y del Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva.*
- 11. Asistir a las reuniones del Consejo de Ministros y del Consejo Federal de Gobierno.*

12. *Convocar a las ministras o ministros del Poder Popular bajo su coordinación a las reuniones de gabinete sectorial que estime necesarias.*
13. *Comprometer y ordenar los gastos del órgano a su cargo y ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta de la vicepresidencia sectorial.*
14. *Ejecutar las gestiones inherentes a la presentación y tramitación del anteproyecto de presupuesto de la vicepresidencia sectorial a su cargo, así como las relativas a la tramitación de créditos adicionales y demás modificaciones de su presupuesto, de conformidad con el ordenamiento jurídico en materia de administración financiera del sector público.*
15. *Refrendar los actos de la Presidenta o Presidente de la República o de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, que sean de su competencia.*
16. *Suscribir los actos y correspondencias del despacho a su cargo.*
17. *Delegar sus atribuciones, gestiones y la firma de documentos de conformidad con las previsiones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su reglamento.*
18. *Ejercer las demás atribuciones que le asignen el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y los demás actos normativos aplicables”.*

Sobre las competencias de las vicepresidencias sectoriales el artículo 51 establece que “[l]as materias competencia de cada una de las vicepresidencias sectoriales, serán establecidas en el Decreto que regule la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.

Las atribuciones específicas y las actividades particulares de cada vicepresidencia sectorial, serán establecidas en el reglamento orgánico respectivo.

Las modificaciones a las vicepresidencias sectoriales, o la creación de éstas por Decreto distinto al de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, deberán reflejarse en la modificación inmediata subsiguiente de dicho Decreto de organización y funcionamiento, la cual deberá realizarse en plazo perentorio”.

D.- El Consejo de Ministros

Los Ministros y ministras, conforme el artículo 242 constitucional, “*reunidos o reunidas conjuntamente con este o ésta y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integran el Consejo de Ministros.*

El Presidente o Presidenta de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá autorizar al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. Las decisiones adoptadas deberán ser ratificadas por el Presidente o Presidenta de la República para su validez.

De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieren concurrido, salvo aquellos o aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo”.

Estas disposiciones son reiteradas en el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, como veremos a continuación:

El Consejo de Ministros está integrado por la Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo y las ministras o ministros del poder popular, conforme el artículo 52 *eiusdem*.

“Será presidido por la Presidenta o Presidente de la República o por la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo. En este último caso, las decisiones adoptadas deberán ser ratificadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para la mejor organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, su integración y el manejo presupuestario y financiero, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer que las vicepresidentas o vicepresidentes sectoriales ejerzan la coordinación de determinados ministerios en el seno del Consejo de Ministros.

La Procuradora o Procurador General de la República asistirá al Consejo de Ministros con derecho a voz. La Presidenta o Presidente de la República podrá invitar a otras funcionarias o funcionarios y a otras personas a las reuniones del Consejo de Ministros, cuando a su juicio la naturaleza de la materia o su importancia así lo requieran.

La Presidenta o Presidente de la República designará a la Secretaria o Secretario Permanente del Consejo de Ministros”.

Según el artículo 53 *eiusdem*, relativo a la misión del Consejo de Ministros, el precepto dispone: *“La finalidad del Consejo de Ministros es la consideración y aprobación de las políticas generales y sectoriales que son competencias del Poder Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley”.*

El Presidente de la República *“mediante Decreto, determinará todo lo relativo al Consejo de Ministros, con el objeto de garantizar el ejercicio eficaz de sus competencias y su adaptabilidad a los requerimientos que imponen las políticas públicas cuya consideración y aprobación le corresponde”*, según dispone el artículo 54 *eiusdem* relativo a la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros. El referido Decreto establecerá:

- “1. Las normas sobre organización y funcionamiento del Consejo.*
- 2. Las reglas de quorum y debate.*
- 3. Las categorías y mecanismos de las sesiones, así como la composición que deben tener.*
- 4. El desarrollo de un mecanismo de toma de decisiones a partir de dos niveles de debate y consulta: Uno de Definición conceptual, a cargo de un Consejo Presidencial de Vicepresidentes y Vicepresidentas, y uno para la toma de decisiones estratégicas y tácticas, del cual participarán además las Ministras y Ministros.*
- 5. El desarrollo de las normas relativas a la periodicidad de las sesiones, así como mecanismos y oportunidad de las convocatorias.*
- 6. Las unidades de apoyo técnico y logístico necesarias para el eficaz cumplimiento de los fines del Consejo.*
- 7. Los aspectos a que se refiere el presente artículo, serán desarrollados en el Reglamento Orgánico del Consejo de Ministros a partir de las disposiciones del presente Capítulo”.*

Para la validez de las sesiones del Consejo de Ministros es indispensable *“la presencia de la Presidenta o Presidente de la República, o de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo cuando el Presidente o la Presidenta le hubiere autorizado a dirigir la respectiva sesión”*, conforme el artículo 55 *eiusdem*. Este precepto establece que *“El quorum de funcionamiento del Consejo de Ministros no podrá ser menor de las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que la Presidenta o Presidente de la República estime urgente la consideración de determinado asunto, el Consejo de Ministros podrá sesionar con la mayoría absoluta de sus integrantes”.*

La periodicidad con las cuales se reúne el Consejo de Ministros podrá ser será fijada por la Presidenta o Presidente de la República, asimismo, *“lo convocará extraordinariamente cuando lo juzgue conveniente”*, conforme el artículo 56 *eiusdem*.

El artículo 57 *eiusdem*, se refiere al acta de sesiones, y según el mismo: “*De las sesiones del Consejo de Ministros se levantará un acta por la Secretaria o Secretario, quien la asentará en un libro especial y la certificará con su firma una vez aprobada. Dicha acta contendrá las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de los asistentes, las decisiones adoptadas sobre cada uno de los asuntos tratados en la reunión y los informes presentados*”.

“Las deliberaciones del Consejo de Ministros tendrán carácter secreto”, así lo establece el artículo 58 *eiusdem*, acotando asimismo que “[l]as decisiones que se adopten en el Consejo de Ministros no tendrán carácter confidencial ni secreto. No obstante, por razones de interés nacional o de carácter estratégico, la Presidenta o Presidente de la República podrá declarar la reserva de alguna de las decisiones del Consejo de Ministros, en cuyo caso, el punto en el acta correspondiente tendrá carácter confidencial o secreto durante el tiempo estrictamente necesario, luego del cual la Presidenta o Presidente de la República levantará la reserva de la decisión adoptada”.

El artículo 59 *eiusdem* establece la responsabilidad solidaria de los miembros del Consejo de Ministros, en los siguientes términos: “*La Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, las Vicepresidentes o Vicepresidentes Sectoriales y las ministras o ministros serán solidariamente responsables con la Presidenta o Presidente de la República de las decisiones adoptadas en las reuniones del Consejo de Ministros a que hubieren concurrido, salvo que hayan hecho constar su voto negativo*”.

E.- Los Ministros

La Constitución de la República, en su artículo 242 dispone que: “*Los Ministros o Ministras son órganos directos del Presidente o Presidenta de la República*”.

Según el artículo 243 constitucional, “[e]l Presidente o Presidenta de la República podrá nombrar Ministros o Ministras de Estado, los o las cuales, además de participar en el Consejo de Ministros asesorarán al Presidente o Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en los asuntos que le fueren asignados”.

Se pueden distinguir entre:

1.- Ministros con despacho.

2.- Ministros de Estado (sin despacho): se encuentran previstos en el artículo 62 *eiusdem*, en los siguientes términos: “*La Presidenta o Presidente de la República podrá nombrar ministras y ministros de Estado sin asignarles despacho determinado, los cuales, además de asistir al Consejo de Ministros, asesorarán a la Presidenta o Presidente de la República, y a la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, en los asuntos que les fueren asignados*”.

F.- De los ministerios

Según el artículo 63 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, relativo a la misión de los ministerios, dispone que los mismos “*son los órganos del Ejecutivo Nacional encargados de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría, de conformidad con la planificación centralizada*”.

La determinación de los ministerios es competencia del Presidente de la República, quien actuando a través de un Decreto, conforme el artículo 61 *eiusdem*, “*fixará el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional en los principios de organización y funcionamiento establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica*”.

Sobre las competencias específicas de cada ministerio se pronuncia el artículo 64 *eiusdem*, conforme el cual: “*Las materias competencia de cada uno de los ministerios del Poder Popular serán establecidas en el Decreto que regule la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.*

Las atribuciones específicas y las actividades particulares de cada ministerio del Poder Popular serán establecidas en el reglamento orgánico respectivo.

Las modificaciones organizativas o funcionales de los ministerios del Poder Popular, o la creación de éstos por Decreto distinto al de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, deberán reflejarse en la modificación inmediata subsiguiente de dicho Decreto de organización y funcionamiento, la cual deberá realizarse en plazo perentorio”.

La suprema dirección de los ministerios corresponde a la ministra o ministro, conforme dispone el artículo 65 *eiusdem*, esta función la “*ejercerá con la inmediata colaboración de las viceministras o viceministros y de los órganos de apoyo ministerial*”.

G.- Junta ministerial

La Junta Ministerial tiene a su cargo la “*planificación y coordinación estratégicas del ministerio y la rectoría de las políticas públicas del sector cuya competencia le está atribuida*”, según lo dispuesto en el artículo 66 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Las mismas “*estarán a cargo de la ministra o ministro y de sus viceministras o viceministros, quienes reunidos conformarán la junta ministerial*”.

Cada Junta Ministerial “*contará con una unidad estratégica de seguimiento y evaluación de políticas públicas adscrita al despacho de la ministra o ministro, integrada por un equipo multidisciplinario (...) [la misma] analizará y evaluará la ejecución y el impacto de las políticas públicas que están bajo la responsabilidad del ministerio y someterá el resultado de sus estudios a la consideración de la junta ministerial para que ésta adopte las decisiones a que haya lugar*”.

H.- Viceministros

Conforme el artículo 67 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, “[c]ada ministerio estará integrado por el despacho de la ministra o ministro, los despachos de las viceministras o viceministros, y las demás unidades o dependencias administrativas.

El reglamento orgánico de cada ministerio determinará el número y competencias de las viceministras o viceministros de acuerdo con los sectores que deba atender, así como de las demás unidades o dependencias del ministerio que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido.

“*Las viceministras o viceministros serán de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República, oída la propuesta de la ministra o ministro correspondiente*” conforme el artículo 69 *eiusdem*.

Cada viceministra o viceministro tendrá un área asignada. Podrán tener asignada “*más de un área, pero no se podrán crear cargos de viceministras o viceministros sin asignación de áreas*”, conforme el artículo 70 *eiusdem*.

I.- Las autoridades regionales

Las Autoridades Regionales están previstas en el artículo 71 *eiusdem*, conforme el cual: “*La Presidenta o Presidente de la República podrá designar autoridades regionales, las cuales tendrán por función la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como, las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto*”.

J.- Autoridades únicas de área

Las Autoridades únicas de área están previstas en el artículo 74 *eiusdem*, conforme el cual: “*La Presidenta o Presidente de la República podrá designar Autoridades Únicas de Área para el desarrollo del territorio o programas regionales, con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen*”.

2.5.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN SU ASPECTO ADMINISTRATIVO

“La Procuraduría General de la República es un organismo del Estado perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, con rango constitucional, que la posiciona en la categoría de órgano consultivo de la Administración Pública. Es una institución que goza de autonomía organizativa, funcional, administrativa y presupuestaria”⁴⁸.

La Procuraduría General de la República, en los términos del artículo 247 constitucional, “*asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional. La ley orgánica determinará su organización, competencia y funcionamiento*”.

Conforme el artículo 248 constitucional, “*La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador o Procuradora General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios o funcionarias que determine su ley orgánica*”.

“*El Procurador o Procuradora General de la República reunirá las mismas condiciones exigidas para ser magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia. Será nombrado o nombrada por el Presidente o Presidenta de la República con la autorización de la Asamblea Nacional*”, según dispone el artículo 249 de la Constitución. Asimismo, debemos señalar el contenido del artículo 250 *eiusdem*, el cual dispone: “*El Procurador o Procuradora General de la República asistirá, con derecho a voz, a las reuniones del Consejo de Ministros*”.

Vide Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁴⁸ Procuraduría General de la República. Disponible *on line*: <http://www.pgr.gob.ve/index.php/institucion/marco-legal>

2.6.- EL CONSEJO DE ESTADO

El artículo 251 de la Constitución de la República define al Consejo de Estado como “*el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Será de su competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión. La ley respectiva determinará sus funciones y atribuciones*”.

La conformación del Consejo de Estado se regula en el artículo 252 en los siguientes términos: “*El Consejo de Estado lo preside el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y estará conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente o Presidenta de la República; un o una representante designado o designada por la Asamblea Nacional; un o una representante designado o designada por el Tribunal Supremo de Justicia y un gobernador designado o gobernadora designada por el conjunto de mandatarios o mandatarias estatales*”.

El artículo 86 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* se refiere al Consejo de Estado y reitera el contenido del artículo 251 constitucional, suprimiendo el adjetivo “*Nacional*”.

Tema N° 3. Concepto y características de la Descentralización Administrativa. Administración Descentralizada

3.1.- ASPECTOS GENERALES

El Título IV de *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* es dedicado a la *Desconcentración y de la Descentralización funcional*. Su Capítulo II se titula la “*Descentralización funcional*”, y regula:

- 1.- Institutos públicos o autónomos.
- 2.- Empresas del Estado.
- 3.- Fundaciones del Estado.
- 4.- Asociaciones y sociedades civiles del Estado.
- 5.- Control sobre los órganos desconcentrados y sobre los entes descentralizados funcionalmente.

El Título IV también dedica su Capítulo III a “*las Misiones*” pero lo hace de una forma abierta en cuanto al régimen organizacional el cual queda en manos del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

3.2.- INSTITUTOS AUTÓNOMOS O INSTITUTOS PÚBLICOS

Conforme el artículo 142 de la Constitución, “[l]os institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca”.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública dedica sus artículos 98 al 102 para regularlos, en el marco de la Descentralización funcional.

El artículo 98 *eiusdem* define los institutos públicos o autónomos como “*personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley nacional, estatal, u ordenanza municipal, dotadas de patrimonio propio, con las competencias determinadas en éstas*”.

Los requisitos de la ley de creación, son los establecidos en el artículo 99 en los siguientes términos:

“*La ley que crea un instituto público o autónomo contendrá:*

1. *El señalamiento preciso de su finalidad, competencias y actividades.*
2. *El grado de autogestión presupuestaria, administrativa y financiera que se establezca.*
3. *La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes de ingresos.*
4. *Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus unidades administrativas y señalamiento de su jerarquía y atribuciones.*
5. *Los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el órgano de adscripción.*
6. *Los demás requisitos que exija el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica”.*

“*Los institutos públicos o autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios*”, según dispone el artículo 100 *eiusdem*.

“*La actividad de los institutos públicos o autónomos queda sujeta a los principios y bases establecidos en la normativa que regule la actividad administrativa, así como a los lineamientos de la Planificación Centralizada*” conforme el artículo 101 *eiusdem*, relativo a la sujeción de los institutos públicos o autónomos.

La supresión de los institutos públicos o autónomos, se encuentra señalada en el artículo 102 *eiusdem*, en los siguientes términos: “*Los institutos públicos o autónomos sólo podrán ser suprimidos por ley, la cual establecerá las reglas básicas de la disolución, así como las potestades necesarias para que el respectivo Ejecutivo nacional, estatal, del distrito metropolitano o municipal proceda a su liquidación*”.

3.3.- EMPRESAS DEL ESTADO

Este punto ya hemos tenido oportunidad de tratarlo en nuestra obra *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano, Tomo I*, señalamos que como bienes públicos de dominio privado, las empresas públicas, constituyen una manifestación del intervencionismo de Estado en la economía⁴⁹. En éstas el Estado, de forma directa, produce, distribuye y consume bienes y servicios, pero bajo determinadas directrices previamente elegidas (SAINZ DE BUJANDA).

Las empresas públicas forman parte del dominio fiscal de la nación y por lo tanto, los ingresos que producen son de tipo originario. La lógica de sus operaciones no se puede equiparar a la de las empresas privadas que buscan maximizar el beneficio económico. No obstante, remitimos a la obra citada para ahondar en el punto.

El artículo 300 de la Constitución venezolana dispone que “[l]a ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ella se inviertan”.

El artículo 103 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, define las empresas del Estado como “*personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social*”.

“La creación de las empresas del Estado está a cargo de la máxima instancia del Poder Ejecutivo a nivel nacional, estatal y municipal [según Decreto] y adquieren ‘*personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en el registro correspondiente a su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus estatutos y de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o del medio de publicación oficial correspondiente, donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación*’⁵⁰, según lo dispone el artículo ...[104] *eiusdem* y cuyo precepto eximen del pago de aranceles y tasas a todos los trámites de dicho registro’⁵¹.

Asimismo, en nuestra obra citada hemos hecho referencia a que “Las empresas del Estado tienen la particularidad que pueden ser creadas con un único accionista, es decir, la República, los estados, los distritos metropolitanos, los municipios u otros entes u órganos públicos, pueden ser titular de la totalidad de las acciones (artículo...106) y cuando varias empresas del Estado operen ‘*en un mismo sector, o requieran una vinculación aunque operen en diversos sectores, la Presidenta de la República o Presidente de la República, la gobernadora o gobernador, la alcaldesa o alcalde correspondiente, podrá crear empresas matrices tenedoras de las acciones*

⁴⁹ ANDARA SUÁREZ, Lenin José. *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano, Tomo I*, editor-autor, Mérida, 2011, pág.178.

⁵⁰ Asimismo, conforme el artículo 105: “*Todos los documentos relacionados con las empresas del Estado que, conforme al ordenamiento jurídico vigente deben ser objeto de publicación, se publicarán en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en el medio de publicación oficial correspondiente*”

⁵¹ ANDARA SUÁREZ, Lenin José. *Ingreso...*, ob.cit., pág. 181.

de las empresas del Estado y de las empresas mixtas correspondientes, sin perjuicio de que los institutos públicos o autónomos puedan desempeñar igual función’ ” conforme el hoy día artículo 107.

El artículo 108 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* “dispone que las empresas del Estado ‘se regirán por la legislación ordinaria, por lo establecido en el presente Decreto (...) y sus trabajadores y trabajadoras se regirán por la legislación laboral ordinaria’. De lo cual resulta que en cuanto a sus aspectos formales, aportes, responsabilidad y beneficios se rigen por el Código de Comercio de 1955; pero en lo que respecta a su régimen presupuestarios están vinculadas a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y sus reglamentos en cuanto fueren aplicables”⁵².

Para finalizar el artículo 109 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* se refiere al “Registro de la composición accionaria de las empresas donde el Estado tenga participación” y dispone: “El órgano nacional, estatal, distrital o municipal que sea competente en materia presupuestaria, según corresponda, llevará un registro de la composición accionaria de las empresas donde el Estado tenga participación en su capital social, y remitirá semestralmente copia del mismo a la comisión correspondiente de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos, de los cabildos metropolitanos o de los consejos municipales, dentro de los primeros treinta (30) días del semestre siguiente”.

Es importante traer a colación lo señalado por RONDÓN DE SANSÓ⁵³ cuando expresa que la “vinculación [adscripción] de las empresas públicas a la Administración del Estado puede realizarse utilizando el sistema de ‘dirección múltiple’ o bien el sistema de dirección unitaria [BOSCÁN DE RUESTA⁵⁴]. Consiste el primero en vincular dichas empresas a los distintos ministerios de manera ‘que cada ministro controle y sea responsable del grupo de empresas correspondientes a un sector determinado a aquel cuya actividad incida o se relacione con el ámbito de acción o de competencia del respectivo despacho’. Por su parte el sistema de dirección unitaria es aquel que concentra en un solo ministerio la coordinación de las empresas públicas y, ‘en tal sentido, el ministerio aparece como un centro ordenador de las diversas tutelas que operan sobre la empresa y como un centro coordinador de la actuación del sistema empresarial público en su conjunto’. Puede considerarse que la adscripción consiste en la vinculación de la empresa a un organismo central de la Administración cualquiera que sea el sistema que utilice”.

3.4.- FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES DEL ESTADO

Según dispone el artículo 19 del Código Civil, “Son personas jurídicas y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos (...) 3.º Las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado. La personalidad la adquirirán con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, donde se archivará un ejemplar auténtico de los estatutos”.

En el sector público es de aplicación esta disposición del Derecho Civil, con las particularidades establecidas en el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, a saber:

⁵² *Ídem*, pág. 182.

⁵³ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., pág. 167.

⁵⁴ BOSCÁN DE RUESTA, Isabel. *El holding en la organización del económico público*, Caracas, 1975, pág. 13 y 20.

A.- Fundaciones del estado

Según el artículo 110 *eiusdem*: “*Son fundaciones del Estado aquellas cuyo patrimonio está afectado a un objeto de utilidad general, artístico, científico, literario, benéfico, o social, en cuyo acto de constitución participe la República, los estados, los distritos metropolitanos, los municipios o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, siempre que su patrimonio inicial se realice con aportes del Estado en un porcentaje mayor al cincuenta por ciento. Igualmente, son fundaciones del Estado aquellas cuyo patrimonio pase a estar integrado, en la misma proporción, por aportes de los referidos entes, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores*”.

El artículo 114 *eiusdem* se refiere a su duración y señala que las mismas “*tendrán la duración que establezcan sus estatutos, pero podrán ser disueltas en cualquier momento por la autoridad que la creó, cuando las circunstancias así lo requieran*”.

Sobre su creación el artículo 111 *eiusdem* dispone: “*La creación de las fundaciones del Estado será autorizada respectivamente por la Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, las gobernadoras o gobernadores, las alcaldesas o alcaldes. Adquirirán la personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en la oficina subalterna de registro correspondiente a su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus estatutos y la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o del medio de publicación oficial correspondiente donde aparezca publicado el instrumento jurídico que autorice su creación. Los trámites de registro de los documentos referidos a las fundaciones del Estado, estarán exentos del pago de aranceles y otras tasas previstas en la legislación que regula la actividad notarial y registral*”.

Los actos relativos a la vida de una fundación del Estado, están revestido de una obligatoriedad de publicación de los documentos, por lo que el artículo 112 *eiusdem*, dispone: “*El acta constitutiva, los estatutos, y cualquier reforma de tales documentos de las fundaciones del Estado serán publicados en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en el respectivo medio de publicación oficial correspondiente, con indicación de los datos del registro*”.

El artículo 113 se refiere al señalamiento del valor de los bienes patrimoniales, en los siguientes términos: “*Tanto en el instrumento jurídico que acuerde la creación, como en el acta constitutiva de las fundaciones del Estado, se indicará el valor de los bienes que integran su patrimonio, así como la forma en que serán dirigidas y administradas, y los mecanismos para la designación de los miembros de la directiva, garantizándose que en el mismo tengan participación los órganos del sector público vinculados con el objeto de la Fundación. La modificación de los estatutos de la Fundación no podrá hacerse sin la previa aprobación del órgano que ejerce el control estatutario*”.

La legislación aplicable es regulada en el artículo 115 cuando dispone: “*Las fundaciones del Estado se regirán por el Código Civil, el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, y las demás normas aplicables; y sus empleados se regirán por la legislación laboral ordinaria*”.

Por ejemplo, a las mismas se aplica la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

B.- Asociaciones y sociedades civiles del estado

Las asociaciones y sociedades civiles del Estado se encuentran definidas en el artículo 116 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, “[s]erán asociaciones y sociedades civiles del Estado aquellas en las que la República o sus entes descentralizados funcionalmente posean más del

cincuenta por ciento de las cuotas de participación, y aquellas conformadas en la misma proporción por aporte de los mencionados entes, siempre que tales aportes hubiesen sido efectuados en calidad de socio o miembro”.

Sobre su creación, el artículo 117 *eiusdem*, dispone: “*La creación de las asociaciones y sociedades civiles del Estado deberá ser autorizada por la Presidenta o Presidente de la República mediante Decreto. Adquirirán personalidad jurídica con la protocolización de su Acta Constitutiva en la Oficina del Registro Subalterno correspondiente a su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos y de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, donde aparezca publicado el Decreto que autorice la creación.*

A las asociaciones y sociedades civiles del Estado le será aplicable lo establecido en los artículos que regulan a las fundaciones del estado en cuanto a obligatoriedad de publicación en los documentos, señalamiento del valor de los bienes patrimoniales, duración y legislación”.

Tema N° 4. Administración Estatal y Municipal: Fundamentos organizativos y funcionales

4.1.- ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERALES

El artículo 159 de la Constitución define a los estados como “*entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República*”. Su gobierno y administración corresponde a un Gobernador y Gobernadora, según el artículo 160 *eiusdem*.

Según el artículo 162 *eiusdem*, “[e]l Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal.
 2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.
 3. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.
- (...)”.

En virtud de ello, la Administración de cada estado se encuentra vinculada no sólo a las leyes nacionales aplicables, sino también a las leyes emanadas de las leyes estatales (Consejo Legislativo).

Se hace necesario, tomar en consideración considerar las competencias de los Estados. El artículo 164 constitucional, dispone como competencia exclusiva de los estados, las siguientes:

- “1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;
9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;
10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”.

El artículo 166 de la Constitución regula el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y dispone en este sentido: *“En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejalas y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley”*.

4.2.- ADMINISTRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

A.- Autonomía municipal

La Constitución de la República, define a los municipios en su artículo 168 y dispone que *“constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:*

- 1. La elección de sus autoridades.*
- 2. La gestión de las materias de su competencia.*
- 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos”*.

B.- El Alcalde

“El gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”, conforme el artículo 174 del texto constitucional.

Tema N° 5. Órganos administrativos dotados de autonomía funcional

5.1.- AUTONOMÍA

La autonomía ha sido objeto de estudio por parte del autor italiano GIANNINI⁵⁵, y traemos a colación las notas tomadas por RONDÓN DE SANSÓ⁵⁶ en este sentido, distribuidas en los siguientes *ítems*:

- 1.- Naturaleza de la potestad autonómica.
- 2.- Ubicación de los actos de autonomía en el orden jerárquico de las fuentes.
- 3.- Controles sobre las normas autónomas.
- 4.- Valor general de los actos de los entes autónomos.
- 5.- Eficacia de la norma dotada de autonomía frente a las situaciones jurídicas subjetivas de los administrados.

Sobre cada uno de estos aspectos, señala:

A.- Naturaleza de la potestad autonómica

“La autonomía se presenta como una potestad excepcional que se otorga a ciertos entes públicos no soberanos. El antes señalado carácter exige que el poder otorgado deba constar en forma expresa enunciado por una norma superior del ordenamiento jurídico general (Constitución o Ley formal)”.

B.- Ubicación de los actos de autonomía en el orden jerárquico de las fuentes

“a) Las normas que dictan los entes dotados de autonomía forman parte del derecho positivo vigente propio del Estado, pero se subordina al sistema jurídico que pasan a integrar.

b) Los actos normativos de los entes dotados de autonomía pueden tener distinta ubicación en el orden jerárquico de las fuentes, ya que es variable el grado de subordinación que dichos entes poseen respecto al sistema jurídico general.

c) En la mayoría de los ordenamientos modernos las normas de autonomía son equiparadas a las fuentes estatales secundarias, esto es, a los reglamentos gubernativos, por lo cual están ceñidas a los mismos límites (límites de la potestad reglamentaria) que comprimen a éstos. Sin embargo, existen normas de autonomía que se equiparan íntegramente a las normas primarias del Estado, en el sentido de que pueden modificar o derogar disposiciones de ley o actos que tienen fuerza de ley y ser por éstas modificadas o abrogadas (...).

d) Las normas de autonomía, estando ubicadas en el sistema general del ordenamiento jurídico general, pueden ser modificadas o abrogadas por normas sobrevenidas (norma posterior) de igual o superior rango. Estos se produce sustancialmente, en virtud de la posición asignada por el ordenamiento general en la jerarquía de las fuentes a las normas y a los actos normativos de autonomía”.

⁵⁵ GIANNINI, M. S. “Autonomia. Teoria Generale e Diritto Pubblico”, *Enciclopedia del Diritto*, pág. 356.

⁵⁶ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Teoría...*, ob. cit., págs. 132 y ss.

C.- Controles sobre las normas autónomas

“Las normas de autonomía están sometidas a controles, ya que se equiparan a las normas del Estado. Algunos de esos controles constituidos por los procedimientos y los consiguientes actos de aprobación, tienen carácter preventivo. Igualmente están sujetas a los controles jurisdiccionales, siendo el objeto de la impugnación por esta vía, el acto normativo en lo que concierne a la norma considerada como ilegítima”.

D.- Valor general de los actos de los entes autónomos

“No todos los actos y las normas dictadas por los sujetos titulares de poderes de autonomía pueden ser considerados manifestaciones de dicho poder. En efecto, tales sujetos también tienen capacidad de Derecho Privado y gozan de autonomía privada y así mismo están dotados de potestad organizativa por lo cual pueden dictar disposiciones en ejercicio de la misma que inciden sobre su propia organización, sus servicios internos o bien sobre los que prestan a los terceros, sin que, en ninguno de estos casos indicados, exista autonomía normativa. De allí, que tales actos, no tengan necesidad de un reconocimiento particular por parte del Estado, ni se transformen en normas de autonomía por el hecho de que deriven de sujetos que estén dotados de ella”.

E.- Eficacia de la norma dotada de autonomía frente a las situaciones jurídicas subjetivas de los administrados

“Las normas dictadas por los entes dotados de autonomía son constitutivas del ordenamiento jurídico general del Estado, en la misma forma en que lo son las establecidas mediante actos normativos formales del Estado. Ellas conforman el derecho positivo como antes se señaló y, en consecuencia, crean situaciones subjetivas perfectas (derechos, obligaciones y deberes) y su violación es violación de la ley”.

RONDÓN DE SANSÓ acota respecto a lo señalado, lo siguiente: “Las anteriores son características generales de la autonomía entendida en su sentido más puro de autonomía normativa, esto es de autonormación propia de los entes no dotados de soberanía. A nuestro entender debe igualmente señalarse como propio de la autonomía la diversidad de grados en que la misma se ejerce entendiendo tal noción en el sentido de la jerarquía misma de la norma, en forma tal que podría hablarse de una autonomía de primer grado que sería aquella que acuerda la Constitución y que se ejerce sin que medie ninguna otra fuente del ordenamiento jurídico general; una autonomía de segundo grado que la ley forma u otro acto que se equipare a ella concede y que en consecuencia implica una norma autonómica sometida a sus límites y, una autonomía de tercer grado que está condicionada por una norma expresa del ordenamiento jurídico general y que actúa como un reglamento. Por ejemplo, la autonomía de primer grado es para los municipios en el actual sistema constitucional venezolano, la que éstos ejercen al regular lo concerniente a la ‘creación, recaudación e inversión de sus ingresos’ (artículo 29, ordinal 3° de la C.N.) [la autora se refiere a la Constitución de 1961]. La autonomía de segundo grado es la que la Ley de Universidades otorga a las universidades (...). La autonomía de tercero (e incluso ulterior grado) será la que un acto de rango sub-legal acuerde a un ente, presentándose nuevamente como ejemplo elocuente el de la actual situación de las universidades en el régimen venezolano ante la presencia de un organismo supraordinador como lo es el Consejo Nacional de Universidades”.

5.2.- AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria es reconocida en el artículo 109 de la Constitución, en los siguientes términos: “*El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores,*

profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley”.

Vide Ley de Universidades, 1970.

5.3.- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

El Banco Central de Venezuela es una institución con autonomía reconocida por el artículo 318 de la Constitución de la República:

“Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela. El objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el Bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República.

El Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia. El Banco Central de Venezuela ejercerá sus funciones en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación. Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley”.

DERECHO ADMINISTRATIVO II

Guía 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO COMPLEJO ORGÁNICO

Tabla de contenido

Tema N° 1. La Administración Pública en sentido subjetivo u orgánico. La organización administrativa venezolana. Fundamentos.	1
1.1.- Aspectos generales.....	1
1.2.- La competencia	3
A.- Aspectos generales	3
B.- Concepto	3
C.- Reglas clásicas de la competencia.....	4
D.- Competencia y capacidad	5
E.- Competencia, atribución y potestad	5
F.- FACTORES QUE DETERMINAN LA COMPETENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	6
G.- CLASIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA (REPASO)	7
1.3.- PRINCIPIO DE LA COMPETENCIA	10
A.- Expresa	10
B.- Improrrogable	11
C.- Irrenunciable (principio de la inderogabilidad).....	11
D.- Impersonal	11
E.- Principio del paralelismo de la competencia.....	12
F.- Principio de las competencias implícitas	12
1.4.- MUTABILIDAD O TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA	13
A.- AVOCACIÓN.....	13
B.- DELEGACIÓN.....	14
C.- SUPLENCIA.....	16
1.5.- PRINCIPIO DE JERARQUÍA.....	16
1.6.- PRINCIPIO DE COORDINACIÓN.....	18
1.7.- PRINCIPIO DE COOPERACIÓN.....	18
1.8.- CONTROL	19
1.9.- COLEGIALIDAD.....	19
1.10.- PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL.....	20
1.11.- CONFLICTO DE COMPETENCIAS	20
Tema N° 2. Concepto y característica de la Centralización Administrativa. Administración centralizada	22
2.1.- Formas de organización administrativa: centralización y descentralización	22
A.- ASPECTOS GENERALES	22
B.- Desconcentración.....	23
C.- Ejercicio de la potestad organizativa.....	23
2.2.- DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN EN LA LOAP	24
A.- Principio de descentralización funcional	24
B.- Principio de descentralización territorial	25
C.- Principio de desconcentración funcional y territorial	25
2.3.- ADSCRIPCIÓN.....	27

2.4.- DEL NIVEL CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	28
A.- La Presidenta o Presidente de la República	29
B.- Vicepresidente Ejecutivo: atribuciones administrativas	30
C.- Vicepresidencias sectoriales.....	32
D.- El Consejo de Ministros.....	33
E.- Los Ministros	35
F.- De los ministerios	35
G.- Junta ministerial.....	36
H.- Viceministros.....	36
I.- Las autoridades regionales.....	37
J.- Autoridades únicas de área.....	37
2.5.- Procuraduría General de la República en su aspecto administrativo	37
2.6.- El Consejo de Estado	38
Tema N° 3. Concepto y características de la Descentralización Administrativa. Administración Descentralizada	39
3.1.- ASPECTOS GENERALES	39
3.2.- INSTITUTOS AUTÓNOMOS o INSTITUTOS PÚBLICOS	39
3.3.- EMPRESAS DEL ESTADO	40
3.4.- FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES DEL ESTADO	41
A.- Fundaciones del estado	42
B.- Asociaciones y sociedades civiles del estado	42
Tema N° 4. Administración Estatal y Municipal:.....	44
Fundamentos organizativos y funcionales	44
4.1.- ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERALES	44
4.2.- ADMINISTRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS	45
A.- Autonomía municipal.....	45
B.- El Alcalde	45
Tema N° 5. Órganos administrativos dotados de autonomía funcional	46
5.1.- Autonomía.....	46
A.- Naturaleza de la potestad autonómica.....	46
B.- Ubicación de los actos de autonomía en el orden jerárquico de las fuentes	46
C.- Controles sobre las normas autónomas.....	47
D.- Valor general de los actos de los entes autónomos	47
E.- Eficacia de la norma dotada de autonomía frente a las situaciones jurídicas subjetivas de los administrados	47
5.2.- Autonomía universitaria.....	47
5.3.- Banco Central de Venezuela.....	48