

PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (EN VENEZUELA)*

Claudia Nikken

Abogado de la UCV, DEA de Derecho Público Interno de la Universidad de París II, Doctora en Derecho de la Universidad de París II, Profesora de Derecho Administrativo en la UCV, Profesora de la Maestría de Derecho Constitucional de la UCAB, Miembro del Consejo de Redacción de la Revista de Derecho Público, Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo

Resumen El presente trabajo tiene por objeto puntualizar los principios generales de la organización administrativa en Venezuela, a partir de la de definición, precisamente, de "organización administrativa". Se trata de entender qué se organiza, cómo se organiza y quién organiza, desde los principios del Estado de derecho.

Palabras Clave: Organización administrativa. Administración. Acto administrativo. Fines de la administración. Separación de poderes. Desconcentración. Descentralización. Centralización. Jerarquía. Tutela. Policía administrativa.

Abstract: The purpose of this paper is to clarify the general principles of administrative organization in Venezuela, starting with the definition of "administrative organization" itself. It is about understanding what is organized, how it is organized and who organizes, according to the principles of the rule of law.

Key words: Administrative organization. Administration. Administrative act. Administrative goals. Separation of powers.

* El texto fue originalmente publicado en "II Congreso de Derecho Administrativo-Organización Administrativa", Vol. I, FUNEDA-AVEDA, Caracas, 2014, pp. 21-47. Recoge la conferencia dictada el día 25 de abril de 2013 en el marco del II Congreso de Venezolano de Derecho Administrativo, organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), en honor al Profesor Eloy Lares Martínez.

Deconcentration. Decentralization. Centralization. Hierarchy. Supervision. Administrative police.

Recibido: 20 de febrero de 2019 Aceptado: 12 de abril de 2019

SUMARIO

- I. ¿Qué se organiza?
- II. ¿Cómo se organiza?
- III. ¿Quién organiza?

Es un honor y una enorme responsabilidad dar inicio a este II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo, organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), en honor al Profesor Eloy Lares Martínez, de cuyo natalicio se celebró el centenario hace unos días; conversando, además sobre un tema nunca suficientemente estudiado, cual es el de la organización administrativa, específicamente, sus principios generales.

No voy a hacer aquí el panegírico del Profesor Lares Martínez, el cual será presentado por el Profesor José Ignacio Hernández para cerrar el ciclo de conferencias de la mañana de hoy. No puedo dejar de decir, no obstante, que el Profesor Lares Martínez tuvo entre otros el mérito de haber publicado el primer *Manual de Derecho Administrativo* venezolano en 1963¹, de consulta obligada para quienes aprendemos, enseñamos y trabajamos en derecho administrativo.

No obstante, su carácter fundamental, en ese *Manual* no se dice qué es la “organización administrativa”. Se la describe, se señalan sus principios, su origen... pero no se dice qué es la “organización administrativa”.

No se trata, por cierto, de una omisión del *Manual* de Lares Martínez; es una omisión reiterada en tratados, manuales y monografías. Parece entenderse que todos sabemos qué es la “organización administrativa” y, a partir del presupuesto de

1 Sin olvidar el *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* de José Manuel Hernández Ron, publicado en 1937.

ese conocimiento previo, se establecen sus bases, principios, modalidades y manifestaciones.

Sin ánimo de crítica sino de observación, en particular al constatar los desmanes organizativos publicados a diario en la Gaceta Oficial, no está de más establecer un concepto de “organización administrativa”, siguiendo el método que le enseñó a mis estudiantes: refugiarse en el idioma.

“Organización”, en español, quiere decir “acción y efecto de organizar”. Organizar, por su parte, significa “establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados”. Cuando se califica esta organización como “administrativa” –inherente o relativa a la administración-, deberíamos obtener la definición de “organización administrativa”. No obstante, la tarea no es tan sencilla, no siendo unívoca la definición de “administración”.

Así las cosas, para establecer un concepto de “organización administrativa” y también para determinar sus principios generales, seguidamente responderemos tres preguntas esenciales: ¿qué se organiza?, ¿cómo se organiza?, ¿quién organiza?

I. ¿QUÉ SE ORGANIZA?

Cuando se habla de “organización administrativa”, instintivamente consideramos que se trata de la organización de la administración. Esto así, resulta obvio que cuando nos preguntamos ¿qué se organiza?, la respuesta es “la administración”.

Ahora bien, si “administración” es la palabra que define la acción y el efecto de administrar, “administrar” tiene diversas acepciones en español que no necesariamente reproducen los distintos significados que se le dan al término en la ciencia jurídica. Sin recapitular esas significaciones, me permito afirmar que “administrar” traduce el ejercicio de un poder de

actuación; también significa el fin que se persigue al ejercer ese poder y; por último, se refiere a los medios para que ese poder de actuación pueda materializarse.

1. Se establece o reforma el poder de decisión o de actuación formal: la emanación de actos jurídicos llamados “actos administrativos”

El poder de decisión al cual se alude consiste en la “facultad” de emitir actos jurídicos, una determinada categoría de actos jurídicos denominada “acto administrativo”.

El Estado dicta, sin lugar a duda, actos jurídicos; es decir, manifestaciones de voluntad emitidas con la intención de modificar el ordenamiento jurídico -objetivo o subjetivo- que existe al momento en que interviene la manifestación de voluntad².

Esos actos modifican el ordenamiento jurídico objetivo cuando se crea, modifica o extingue una norma o conjunto de normas generales y abstractas; esto es, aplicables a todos los sujetos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma, sin distinción individual y que, además, no se agotan con su aplicación (lo que llamaba Duguit “acto regla”).

Los actos jurídicos estatales modifican el ordenamiento jurídico subjetivo cuando crean modifican o extinguen situaciones jurídicas, sean estas subjetivas u objetivas. Todo acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica es concreto, en tanto la o las normas o disposiciones que contiene se refieren a un sujeto o grupo de sujetos determinados o determinables individualmente. El acto referido a una situación jurídica subjetiva se agotará con su aplicación (autorización para comprar

2 Seguimos aquí a León Duguit, cuyas tesis pueden verse, entre otras obras, en *Lecciones de Derecho Público General (Impartidas en la Facultad de Derecho de la Universidad egipcia durante los meses de enero, febrero y marzo de 1926)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2011, pp. 47-77, 111-131. Trad. Javier García Fernández.

dólares); mientras que el acto inherente a una situación jurídica objetiva no se agota con su aplicación (título de abogado). Sirviéndonos de las categorías de Duguit, el primero es un acto jurídico particular y concreto (“acto subjetivo”), mientras que el segundo es un acto jurídico particular, pero abstracto, que además es oponible *erga omnes* y, por ende, es de efectos generales (“acto-condición”).

Dependiendo fundamentalmente del procedimiento empleado -mecanismo para la formación y expresión de la voluntad estatal-, cada uno de esos actos tiene una denominación formal específica y también una ubicación en la jerarquía de las normas.

Si el acto se dicta según cualquiera de los procedimientos legislativos previstos en la Constitución venezolana, se llamará ley, decreto con rango y fuerza de ley, ordenanza, etc. Esto, aunque no revista las características de la generalidad y la abstracción que se atribuyen a la “ley” (leyes aprobatorias, leyes de amnistía). Si el acto se dicta mediante un procedimiento judicial, se llamará “sentencia” aun cuando suprima del ordenamiento jurídico un acto objetivo. Si, en fin, el acto se dicta mediante un procedimiento no legislativo ni judicial, siempre que se dicte en ejecución o en virtud de una ley formal, estaremos ante un “acto administrativo”: los actos con iguales características dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución se llaman “actos políticos”.

Establecido lo anterior, queda claro que mediante actos administrativos puede crearse, modificarse o extinguirse derecho objetivo, tanto como pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas (objetivas o subjetivas). Es el poder de dictar estos actos jurídicos lo que se “organiza”, atribuyéndolo a quien en nombre del Estado debe ejercerlo, a fin de dar satisfacción concreta al interés general.

2. El poder de dictar actos administrativos tiene por finalidad dar satisfacción concreta al interés general

Además de dictar actos jurídicos, el Estado ejecuta actuaciones materiales que tienen por finalidad dar satisfacción concreta al interés general. De hecho, es el cumplimiento de esas actuaciones lo que justifica, en última instancia, que el Estado dicte actos administrativos, especialmente actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

Las actuaciones materiales que, en ese sentido, adelanta el Estado han sido definidas como “servicio público”, “policía administrativa”, “fomento” y “gestión económica”. Por las dos primeras se da satisfacción directa al interés general (se satisfacen necesidades concretas, se preserva el orden público); y por las segundas esa satisfacción es indirecta (promoción de actividades privadas de interés general, obtención de ganancias para financiar las demás actividades estatales).

El contenido específico que las actuaciones materiales en virtud de las cuales se emiten actos administrativos terminará de dar forma al concepto de “competencia” (aptitud de obrar jurídicamente de los sujetos de derecho público, la cual al mismo tiempo que faculta su actuación, la limita al determinar las categorías de actos jurídicos que puede emitir el sujeto de que se trate, como los fines específicos que puede alcanzar a través de ellos).

El de la “competencia” es el primero de los principios generales de la organización administrativa. Para que se materialice, se requiere la coordinación de ciertos medios materiales y personales.

3. El ejercicio del poder para dictar actos administrativos con la finalidad de dar satisfacción concreta al interés general requiere la coordinación de ciertos medios materiales y personales

Resulta evidente que el ejercicio del poder para dictar actos administrativos con la finalidad de dar satisfacción concreta al interés general requiere la coordinación de ciertos medios materiales y personales, su concertación.

Cuando me refiero a los “medios materiales”, hablo fundamentalmente del conjunto de bienes y recursos financieros (especialmente dinero) requeridos para dar satisfacción concreta al interés general; tanto para la emanación de actos administrativos, como y especialmente para ejecutarlos, materializarlos: para prestar servicios públicos, para preservar y restablecer el orden público (policía administrativa), para promover actividades particulares de interés general (fomento), para generar recursos financieros a través de la actividad industrial o comercial (gestión económica).

No se trata de cualesquiera bienes, ni de cualesquiera recursos financieros. Se trata de bienes y recursos financieros que son propiedad del Estado o que están a su disposición, los cuales, para poder ser empleados en aras de dar satisfacción concreta al interés general, están sujetos a un régimen de “administración” especial, distinto al régimen de “administración” de los bienes y recursos financieros de los particulares. Es lo que se llama *hacienda pública*.

Ahora bien, los medios materiales no son suficientes para dar satisfacción concreta al interés general. “Alguien” tiene que emplear esos medios, para dictar actos administrativos y materializarlos. Debe haber personas, *seres humanos* que, en nombre del Estado dicten actos administrativos y los ejecuten, prestando servicios públicos, preservando y restableciendo el orden público, promoviendo actividades particulares de inte-

rés general, generando recursos financieros a través de la actividad industrial o comercial.

No cualquier persona está facultada para dictar actos jurídicos en nombre del Estado y ejecutarlos, ni para servirse de los bienes y recursos estatales para ello. Existe en ese sentido un régimen general para la selección y designación de tales personas, que el mismo tiempo regula su *permanencia* y su egreso. Me refiero a los *funcionarios*.

Establecido lo anterior puede decirse que la “organización administrativa” consiste en atribuir el poder de dictar y ejecutar actos administrativos con la finalidad de dar satisfacción concreta al interés general de manera directa (servicio público, policía), o indirecta (fomento, gestión económica), coordinando los medios materiales y personales que sean necesarios para ello.

En otros términos, se trata de definir competencias y de prever quién y con qué ejercerlas, para dar satisfacción concreta al interés general.

II. ¿CÓMO SE ORGANIZA?

Ya sabemos que la organización administrativa consiste en atribuir el poder de dictar y ejecutar actos administrativos con la finalidad de dar satisfacción concreta al interés general, coordinando los medios materiales y personales necesarios para ello.

Esa *atribución* puede hacerse a través de diversos mecanismos, siendo el primero y principal, la “separación de poderes” como técnica constitucional de organización, de atribución del poder de dictar actos jurídicos en el Estado. Le siguen las técni-

cas de la desconcentración, la descentralización y la centralización. En todos los casos, recordémoslo, deben coordinarse los medios materiales y personales necesarios para ejercer el poder y alcanzar el fin para el cual fue establecido.

1. El “poder público” se distribuye y se divide

No hay lugar en este espacio para establecer el “significado” del llamado “principio de separación de poderes”. Valga con recordar que se trata de una técnica de organización de rango constitucional, que supone la distribución del poder de dictar las diversas categorías de actos jurídicos estatales, coordinando los medios materiales y personales necesarios, a fin de que –en la fórmula de Montesquieu– “el poder detenga al poder” y, de esa manera, se garantice la libertad de los ciudadanos.

A. *¿A quién corresponde administrar?*

En nuestra Constitución (artículo 136), el poder público se distribuye entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional; el poder nacional se divide luego en poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, poder ciudadano y poder electoral. En otras normas, encontramos que el poder estatal se divide entre un “gobierno y administración”, un poder legislativo y una contraloría estatal (artículos 160, 162 y 163) y, que el poder municipal se manifiesta también en un “gobierno y administración”, un órgano que ejerce la “función legislativa” y una contraloría municipal (artículos 174, 175 y 176).

Al hacer esa distribución / división, la Constitución asigna el ejercicio del poder público, primero, a una serie de personas jurídicas (la República, los estados y los municipios –también el Distrito Capital) y, en el seno de estas personas, a diversos “órganos”. *Paréntesis*: Con respecto a esto, Lares Martínez decía que el órgano es un instrumento creador del orden estatal, advirtiendo que debe distinguirse el “órgano-institución”, al

cual me refiero, del “órgano- individuo”. El primero, inseparable de la persona jurídica, es de carácter permanente y, en esa medida, es titular de una “competencia” de una “porción” del poder público. El órgano-individuo es la persona natural o grupo de personas naturales por medio de las cuales se manifiesta el órgano-institución y, por ende, la persona jurídica (el funcionario)³.

En el marco del poder nacional, la Constitución asigna el poder legislativo a la Asamblea Nacional; el poder ejecutivo al Presidente de la República, Vicepresidente Ejecutivo, Ministros, Procuraduría General de la República, Consejo de Estado y demás órganos que establezca la ley; el poder judicial al Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales que establezca la ley; el poder ciudadano al Consejo Moral Republicano, conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República; y el poder electoral al Consejo Nacional Electoral.

En el ámbito del poder estatal, el gobierno y administración corresponden al gobernador; el poder legislativo a un consejo legislativo y, como se dijo, hay una contraloría estatal.

En cuanto se refiere al poder municipal, el gobierno y administración corresponden al alcalde, la función legislativa al concejo municipal y existe una contraloría municipal.

En nuestro tiempo parece de Perogrullo decir que “administrar” es el papel que corresponde al poder ejecutivo en un Estado en el cual existe “separación de poderes”. Ocurre, no obstante, que, en tal Estado, precisamente en virtud de la “separación de poderes”, los demás órganos del poder público también “administran”.

3 Verlo, por ejemplo, en la novena edición de su *Manual de Derecho Administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas - UCV, Caracas, 1990, pp. 420-421.

En efecto, como lo recoge expresamente nuestra Constitución, por estar “separados” luego de su distribución y división, los “poderes públicos” son autónomos e independientes los unos de los otros. Quiere eso decir, en cuanto nos concierne, que si bien el ejecutivo es el órgano del poder público que tiene por función principal “administrar”, los demás órganos del poder público también “administran”: dictan los actos administrativos que aseguran su funcionamiento como “servicio público”, los actos por los cuales adoptan y aplican las medidas de “policía administrativa” que corresponden a su “servicio”; y también, por qué no, para adoptar especialísimas medidas de fomento.

¿Imaginan al ejecutivo nacional designando, ascendiendo o retirando a los funcionarios del poder legislativo no sujetos a elección popular? Peor: ¿a los funcionarios judiciales? ¿Imaginan al ejecutivo nacional decidiendo sobre la organización y financiamiento de los organismos electorales? ¿Lo imaginan velando por el patrimonio público o ejerciendo la acción penal? ¿Velando por el respeto de los derechos humanos de parte de los cuerpos de policía a su mando?

B. La colaboración o cooperación es la relación propia de este mecanismo de organización

Por aplicación del principio de separación de poderes, los entes entre los cuales se distribuye y los órganos entre los que se divide, están entre sí en situación de “igualdad jerárquica”, en el sentido de que ninguno es superior a otro. La República no es superior de un municipio, ni el poder ciudadano es inferior al judicial. En lo que nos interesa, los órganos “administrativos” de los órganos del poder público no están subordinados al máximo jerarca del ejecutivo nacional, estatal o municipal, según sea el caso.

Existe entre los entes y órganos del poder público, por expresa disposición constitucional, una relación de colabora-

ción o cooperación “en la realización de los fines del Estado”. Deben concurrir, conjuntamente, para alcanzar esos fines.

Este es, pues, otro principio general de la organización administrativa: de acuerdo con la separación de poderes, la administración corresponde naturalmente al ejecutivo (nacional, estatal o municipal), pero los demás órganos del poder público, en cuanto concierne a la garantía de su autonomía en independencia, también administran. La relación que existe entre todos esos órganos y entes es la de colaboración o cooperación, con expresa exclusión de alguna relación de jerarquía o subordinación.

2. Distribuido y dividido el poder, se procede a desconcentrarlo

Una vez que el poder público ha sido distribuido (entre la República, los estados y los municipios), y dividido (legislativo, ejecutivo, etc.), debe procederse a su “desconcentración”. La jerarquía (subordinación) y la coordinación son las relaciones propias de esta técnica de organización.

A. Lo que es la desconcentración como técnica de organización

Cuando la Constitución organiza, digamos, al ejecutivo nacional, expresa que el Presidente de la República es el jefe del Estado y del ejecutivo nacional y que, en tal virtud, dirige la acción de gobierno. Define luego las atribuciones específicas que corresponden al Presidente de la República, señalando cuáles ejerce sólo y cuáles en Consejo de Ministros.

Luego, la Constitución se refiere al Vicepresidente Ejecutivo, definiéndolo como órgano directo y colaborador inmediato del Presidente de la República *en su condición de Jefe del ejecutivo nacional* (no de Jefe del Estado) y asignándole una serie de atribuciones en ese sentido.

Aparecen seguido los ministros, definidos como órganos directos del Presidente de la República, quien fija el número y competencia de los ministerios... En otras palabras, la Constitución desconcentra el poder del Presidente de la República: no es el Presidente de la República quien toma todas las decisiones inherentes al ejercicio del poder ejecutivo, en especial las que implican “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes” y “administrar la hacienda pública nacional”.

Porque la desconcentración nada tiene de esotérico como técnica de organización. Como dice René Chapus, hay desconcentración cuando, “en el seno de una misma institución, el poder de decisión que corresponde a las más altas autoridades es transferido a autoridades menos elevadas en la jerarquía interna de la institución”. Se trata de la “redistribución del poder de decisión en el sentido de la disminución de la concentración original en la cúspide. Al final, las atribuciones de la institución (República, colectividad territorial, etc.) no se reducen. Su esfera de competencia no cambia”⁴.

Lo decía Lares Martínez precisamente. La desconcentración es “la modalidad mediante la cual, en un sistema de centralización administrativa, se transfieren a funcionarios subalternos dependientes del poder central, facultades de decisión ejercidas hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía”⁵.

En ese sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su más reciente versión regula dos formas de desconcentración: la desconcentración pura y simple (artículos 91 y 92) y la creación de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica -o lo que antes denominó servicios autónomos sin personalidad jurídica- (artículos 93, 94, 95).

4 R. Chapus, *Droit administratif général*, T. 1, 9ª ed., Montchrestien, París, 1995, pp. 345.

5 En la novena edición de su *Manual de Derecho Administrativo*, cit., pp. 524-525.

Dispone así la ley que, mediante reglamento orgánico, el Presidente de la República puede convertir “unidades administrativas” de un ministerio u oficina nacional, en un “órgano desconcentrado”, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa o financiera. Es decir, atribuir a cierta unidad administrativa el poder de tomar determinadas decisiones (actos administrativos), que originalmente debía adoptar el ministro, y dotarla para ello de los medios financieros y personales necesarios.

Dispone también la ley que, mediante reglamento orgánico, el Presidente de la República puede crear órganos con carácter de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica u otorgar tal carácter a órganos preexistentes. Estos órganos tienen dos características distintivas:

- 1) Están supuestos a prestar un servicio que permita la captación de ingresos;
- 2) Suponen la creación de un fondo presupuestario separado del tesoro nacional.

A nivel estatal y municipal la técnica de la desconcentración no solo es válida, sino que es de aplicación necesaria, toda vez que el régimen constitucional del ejecutivo es distinto al régimen del ejecutivo nacional, pues es unipersonal. Esto así, gobernadores y alcaldes requieren la aplicación de la técnica de la desconcentración, bajo cualquiera de sus dos modalidades, a fin de ejecutar de la mejor manera posible sus atribuciones constitucionales y legales.

En cualquier caso, la jerarquía y la coordinación son las relaciones propias de este mecanismo de organización.

B. La jerarquía y la coordinación son las relaciones propias de este mecanismo de organización

Los órganos y servicios desconcentrados forman parte de una organización jerárquica piramidal, en cuya cúspide se encuentra una máxima autoridad: el Presidente de la República, si hablamos de los ministerios; los ministros, si hablamos de la organización ministerial; el gobernador o el alcalde en su caso; etc. Así lo establece, expresamente, por cierto, la Ley Orgánica de la Administración Pública (artículos 92 y 93).

Lo anterior da lugar a lo que conocemos como control jerárquico, es decir, en palabras de Lares Martínez, “la fiscalización ejercida en un régimen centralizado, por los jefes, sobre los órganos administrativos subordinados”. Este mecanismo se manifiesta en órdenes; solicitud de información y rendición de cuentas; resolución de conflictos de competencia; la facultad de avocación y; salvo norma expresa en contrario, el poder de reformar, revocar o confirmar actos administrativos, al momento de resolver un recurso jerárquico.

El de *jerarquía* es, pues, otro principio general de la organización administrativa, siempre que estemos hablando de desconcentración del poder.

También debe existir, entre órganos de igual rango, una relación de *coordinación*, es decir, deben actuar conjuntamente para alcanzar un mismo fin. Esto, los ministerios entre sí; los órganos y servicios desconcentrados de un ministerio, por ejemplo, entre sí. Ninguno es superior a otro; tienen un superior jerárquico común que ordena los fines a los cuales se dirige su actividad.

Esta relación de coordinación de tal modo esencial de la organización administrativa, que sin él no puede haber administración.

3. En otros casos, en lugar de desconcentrarse, el poder se descentraliza

La desconcentración no es la única técnica de organización administrativa. También existe la técnica de la descentralización, que consiste en que un ente (persona jurídica) que se considera como “central” transfiere a otro “ente” una porción de su competencia o algunas de sus atribuciones, para que sea éste quien las ejerza en su propio nombre y por su cuenta.

Veremos brevemente los distintos mecanismos de descentralización previstos en nuestro ordenamiento jurídico, y luego las relaciones que derivan de la aplicación de esta técnica de organización.

A. Los mecanismos de descentralización

La descentralización puede ser territorial, funcional o “por colaboración”.

La descentralización territorial está expresamente prevista en la Constitución. Sin entrar a considerar sus formas “política” y “administrativa”, allí se establece que la Asamblea Nacional puede atribuir a los estados y municipios ciertas materias de la competencia nacional (artículo 157); también que los estados descentralizarán en los municipios los “servicios y competencias que gestionen”, así como la administración de los respectivos recursos, pero “dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles” (artículo 165) [Lo que no excluye la descentralización de otras competencias]. El centro (la República) transfiere competencias hacia entes “periféricos” (estados y municipios). El centro (un estado) transfiere competencias hacia sus entes periféricos (los municipios).

La descentralización funcional, por su parte, supone transferencia de competencias de una persona jurídica central a una persona jurídica distinta, “periférica”. Solo que en este

caso la persona jurídica central es una persona jurídica territorial (República, estados, municipios) y la segunda no lo es, pero es creada por ella. La técnica está expresamente prevista en la Constitución (artículo 300), la cual señala que mediante ley nacional se establecerán 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 ellas se invierten. Se refiere también la Constitución a formas descentralizadas funcionalmente en general, como los institutos autónomos, las universidades nacionales, las empresas del estado. En particular se refiere a PDVSA y al Banco Central de Venezuela.

Aparece por último la descentralización “por colaboración”, que es una técnica si se quiere definida por la doctrina como un mecanismo que permite a Estado cumplir algunos de sus cometidos, esencialmente prestar servicios públicos, con la “colaboración” de particulares, que los prestan en su propio nombre y por su cuenta, bajo la supervisión del Estado. No voy a profundizar en esto. Solo me voy a referir, tangencialmente, a una norma constitucional que parte de la idea de acuerdo con la cual estados y municipios tendrían que descentralizar y transferir hacia las comunidades y grupos vecinales organizados ciertos servicios, que allí se enumeran (artículo 184), la cual da fundamento a la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones, que sobrepasa la idea de “descentralización por colaboración” [que más bien se refiere a instituciones educativas, a organizaciones como SACVEN o a los clubes deportivos⁶], dada la intención

6 Este tema está inexorablemente vinculado con los llamados “actos de autoridad”. Ver al respecto R. Chavero Gazdik, *Los actos de autoridad*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de la UCAB, N° 8, EJV, Caracas 1996.

manifestada en diversas leyes de construir un Estado comunal, en paralelo y para sustituir al Estado constitucional⁷.

Veamos cuáles son las relaciones que se generan desde las diversas técnicas de descentralización.

B. Cuando hay descentralización, las relaciones son de colaboración, de tutela o de policía, según corresponda

Cuando hay descentralización, según se anunció, las relaciones entre el ente central y el periférico son de colaboración, de tutela o de policía, según corresponda.

Cuando media descentralización territorial, por aplicación del principio de separación de poderes, la relación entre el ente central (República, algún estado) y el ente periférico (estados, municipios) es de *colaboración*. Ambos se encuentran entre sí en situación de "igualdad jerárquica", en el sentido de que teóricamente ninguno es superior a otro; en lo que nos interesa, no existe entre sus órganos "administrativos" una relación de subordinación.

La relación típica de la descentralización funcional es, por su parte, la relación de tutela, que se manifiesta en lo que se ha denominado "control de tutela". Este "comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado, dentro de los términos fijados por la ley, sobre las entidades descentralizadas"⁸. La tutela se ejerce a través de un denominado "órgano de adscripción", que actúa en nombre del ente territorial central y puede revestir diversas formas (control accionario, control de actos administrativos, etc.).

7 Sobre este tema, ver entre otros, A. Brewer-Carías y otros, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Col. Textos Legislativos N° 50, EJV, Caracas 2011.

8 E. Lares Martínez, *op. cit.*, p. 527.

Por último, en la descentralización por colaboración la relación entre el ente central y los periféricos no es de colaboración ni de tutela, sino la que generalmente existe entre el Estado y los particulares para ejercer mecanismos de control de manera coactiva, además: la inherente a la actividad de *policía administrativa*; en otros términos, la intervención de la administración en las actividades particulares, mediante reglamentos o medidas individuales (autorizaciones, prohibiciones, sanciones), de las cuales normalmente deriva el mecanismo descentralizador, con la finalidad última de preservar el orden público (seguridad, tranquilidad, salubridad).

Dicho esto, es de destacar que, en algunos supuestos, para colaborar y coordinar, es necesario centralizar.

4. También puede centralizarse el poder de actuación, con la finalidad de colaborar y coordinar

También existe la técnica organizativa de la “centralización”, la cual carece de regulación general en nuestro ordenamiento, y que supone una transferencia de competencias de una persona jurídica a otra, pero al contrario de la descentralización, ello ocurre de la periferia al “centro”⁹. Veamos sus modalidades y luego las relaciones organizativas que de ella derivan.

9 No me refiero aquí al mecanismo genérico de organización administrativa del que habla Lares Martínez en su *Manual*, cit., pp. 522-524, que no define, sino que describe señalando, primero, que “en su forma más rigurosa, [la centralización administrativa] no admitiría en todo el territorio nacional más que una sola persona pública estatal: el Estado, el cual tomaría a su cargo la obligación de dar satisfacción a todas las necesidades de interés general”; para decir luego que en un “sistema de centralización, los órganos de la administración del Estado están rigurosamente jerarquizados. (...). Los órganos sucesivamente escalonados en la jerarquía administrativa, carecen de poder de decisión: son órganos de transmisión y ejecución”. En todo caso, parece aquí haber una confusión entre “centralización” y “concentración” del poder.

A. *Las técnicas de centralización*

La centralización puede ser territorial y también puede ser funcional.

La centralización territorial, en Venezuela, puede operar de cuatro maneras:

- 1) Mediante la creación de territorios federales, conforme al artículo 16 constitucional, desmembrando el territorio y la población de uno o más estados. La población y el territorio pasan de ser gobernados por la administración estatal a serlo por la administración nacional, normalmente bajo un régimen de desconcentración administrativa.
- 2) Mediante la creación de distritos metropolitanos, conforme a lo dispuesto en los artículos 171 y 172 constitucionales. Dos o más municipios se conforman como periferia de una nueva persona jurídica territorial, a la cual le ceden una parte de su competencia, en particular de su competencia administrativa, para que la ejerza una autoridad ejecutiva “centralizada”.
- 3) Se revierte un proceso de descentralización territorial, de acuerdo con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹⁰. Una competencia que se había transferido a un estado o a un municipio se revierte a favor del ente central.
- 4) Se insertó –constitucionalmente- un órgano colegiado en la organización del “centro”, facultado para la toma de ciertas decisiones que afectan directamente a los

10 No voy a pronunciarme aquí sobre la constitucionalidad de la ley, ni sobre la constitucionalidad en especial de la reversión de los procesos de descentralización.

entes periféricos, los cuales de todas maneras participan de la decisión: el Consejo Federal de Gobierno es un órgano del poder nacional, en el que participan los estados y una representación de los municipios, que toma decisiones que atañen a los últimos, incluso de orden presupuestario (artículo 185). Lo mismo ocurre con los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas.

- 5) Por otra parte, además de operar cuando se revierte un proceso de descentralización funcional, la centralización funcional ocurre cuando dos o más entes territoriales se *asocian* en una persona jurídica distinta, creando un “centro” común, con la finalidad de ejercer conjuntamente alguna o algunas de sus competencias, especialmente en materia de servicios públicos.

Ante la ausencia de regulación legislativa específica y vista la diversidad de causas y efectos de la centralización, es difícil definir la relación organizativa que le corresponde.

B. Difícil definir la relación organizativa de la centralización

No existe una relación organizativa propia de la centralización.

En el ámbito de la centralización funcional, la relación parece ser, según participen o no diversos entes político-territoriales, de colaboración y de coordinación, aun cuando debe subsistir transitoriamente la relación de tutela cuando se revierte un proceso de descentralización funcional.

En materia de centralización territorial el asunto se complica.

Las autoridades del territorio federal que se crea están, con respecto a la República, bajo relación de subordinación. Con

respecto al o los estados *desmembrados*, en relación de colaboración.

Las autoridades municipales están, con respecto a las autoridades metropolitanas, en relación de coordinación; y las últimas con respecto a las autoridades estatales (que formalmente las crearon), en relación de colaboración.

Cuando se revierte un proceso de descentralización territorial se mantiene y preserva la relación de colaboración preexistente; no puede ser de otra manera.

En el último ejemplo de centralización, sin duda la relación es de colaboración. No es lo que se refleja en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

La “organización administrativa” consiste en atribuir el poder de dictar y ejecutar actos administrativos con la finalidad de dar satisfacción concreta al interés general de manera directa (servicio público, policía), o indirecta (fomento, gestión económica), coordinando los medios materiales y personales que sean necesarios para ello.

Esto se logra, luego de la aplicación del principio de separación de poderes, mediante diversas técnicas: la desconcentración, la descentralización y la centralización.

Todas esas técnicas suponen la existencia de relaciones operativas entre órganos y entes: colaboración, cooperación, coordinación, jerarquía, tutela.

Falta establecer quién organiza.

III. ¿QUIÉN ORGANIZA?

La organización administrativa se produce a través de actos jurídicos de todas las jerarquías en el orden normativo. Organiza quien tiene facultad para dictarlos, comenzando por el constituyente. Luego, organizan el legislador, el ejecutivo y la administración en general.

1. La organización administrativa según la Constitución

La Constitución venezolana del 30 de diciembre de 1999 define los parámetros de la organización administrativa. A partir del principio de separación de poderes, como ya se vio, determina la existencia de una administración nacional, la de tantas administraciones estatales como estados hay, y la de tantas administraciones municipales como municipios existen en la República. De otra parte, al establecer el estatuto de los poderes públicos distintos al ejecutivo, los dota de independencia entre sí, especialmente con relación al ejecutivo; y de “autonomía”, es decir, de la facultad de darse sus propias normas.

La separación de poderes y su régimen son naturalmente objeto de las constituciones, por lo cual lo anterior no llama nuestra atención. Sí resulta particular el hecho de que la propia Constitución fije otros mecanismos de organización del poder de actuación.

Como ya lo vimos, la Constitución se refiere expresamente a la descentralización territorial, funcional y “por colaboración”; establece mecanismos de centralización que, cuando suponen la creación de personas jurídicas con base territorial (territorios federales, distritos metropolitanos), deben ser aprobados popularmente mediante referendo.

Fuera de lo dicho, la organización administrativa, al menos en sus principios, debe ser definida mediante ley.

2. Lo que debe organizar el legislador

De acuerdo con la Constitución, hay asuntos organizativos reservados al legislador nacional y otros al legislador de cada “nivel” político-territorial.

Veremos seguidamente los temas organizativos que la Constitución reserva de manera excluyente al legislador nacional, para luego referirnos a la competencia que corresponde a cada nivel de legislación.

A. La reserva legal nacional, excluyente de otras legislaciones

Están constitucionalmente reservados a la legislación nacional los siguientes ámbitos:

- 1) La división político-territorial de la República y las normas generales de organización territorial (artículo 16).
- 2) La organización de la Fuerza Armada Nacional; del Distrito Capital y las dependencias federales; de las aduanas; del sistema de seguridad social; de la justicia, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo; de los órganos del poder nacional, en general (artículo 156).
- 3) El régimen de jubilaciones y pensiones de todos los funcionarios públicos (artículo 147).
- 4) El régimen de descentralización de la República hacia estados y municipios (artículo 147).
- 5) La definición general de los mecanismos de descentralización funcional (artículo 300).

Ni los estados ni los municipios pueden legislar sobre estas materias, aunque también hay reserva legal a su favor.

B. La reserva legal en materia de organización administrativa

Fuera de los ámbitos ya mencionados, existe una reserva legal nacional, una reserva legal estatal y una reserva legal municipal, que en principio no solo limita la competencia de los respectivos órganos ejecutivos, sino también la de los demás niveles territoriales.

Antes de establecer esa reserva legal, cabe hacer notar que los presupuestos públicos se aprueban mediante actos legislativos (ley nacional, ley estatal, ordenanza municipal). Esto tiene incidencia en la potestad organizativa, pues es allí donde se definen y determinan los medios personales y financieros con los que se puede administrar.

a. La reserva legal nacional en materia de organización administrativa

La Constitución reserva a la Asamblea Nacional, como órgano del poder legislativo nacional, además de los aspectos ya reseñados –que excluyen tanto las legislaciones locales como la intervención reglamentaria del ejecutivo y demás órganos del poder público, la *organización del poder de legislar*, por decirlo de alguna manera.

Esto se ve claramente cuanto la Constitución prevé la existencia de unas leyes llamadas “leyes de base” dictadas por la Asamblea Nacional y unas “leyes de desarrollo”, dictadas por los consejos legislativos estatales, para regular las materias donde existen competencias concurrentes (artículo 165); también cuando advierte que la organización municipal debe ser objeto de una legislación orgánica nacional (¿ley marco, ley de base?) y de legislación estatal dictada para desarrollarla (artículo 169).

En fin, existen diversos ámbitos en los cuales está previsto que mediante ley nacional se organice el poder de legislar, para fijar los parámetros generales de las legislaciones estatales y municipales, mediante las cuales deben regularse las materias de sus respectivas competencias, en particular las organizativas.

b. La reserva legal estatal en materia de organización administrativa

Se señala en la Constitución (artículo 164) que corresponde exclusivamente a cada estado, además de dictar su constitución, legislar en cuanto concierne a la organización de sus poderes públicos; su división político-territorial; la organización de sus municipios y demás entidades locales, en particular la creación y organización de distritos metropolitanos (en principio, según artículos 171, 172); lo demás que establezca la constitución estatal. En esa legislación, de acuerdo con ese margo general, debe definirse el ámbito de la potestad organizativa de la administración.

c. La reserva legal municipal en materia de organización administrativa

Constitucionalmente y en materia organizativa, solo se reserva a los concejos municipales la creación de institutos autónomos mediante ley. En general, lo que está previsto es que una ley orgánica nacional desarrolle los principios constitucionales atinentes a la organización municipal, para que luego esa ley sea a su vez desarrollada por una ley estatal, dado que se afirma –sea cierto o no– que es competencia exclusiva de los estados la organización de sus municipios.

Ahora bien, ni los estados han dictado leyes para organizar sus municipios, salvo desde el punto de vista territorial, ni la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se limita a desarrollar principios constitucionales que, a su vez, deben ser

desarrollados por cada estado. Es, pues, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal donde se establecen las materias reservadas al legislador municipal.

En materia organizativa, según lo establecido en esa ley nacional, todo es competencia del concejo municipal, de modo que la potestad organizativa ejecutiva en principio es de estricta ejecución legislativa.

Ahora bien, nada obsta para que la legislación municipal flexibilice el régimen organizativo, calcándolo sobre el régimen nacional para hacerlo más eficiente, en cuanto no esté expresamente prohibido o específicamente atribuido al concejo municipal.

3. Lo que pueden organizar el ejecutivo y demás titulares de la potestad organizativa

En lo concreto, el ejecutivo y demás órganos administradores ostentan claramente plena potestad organizativa (disponer medios personales y patrimoniales para alcanzar un fin), con las limitaciones constitucionales y legales que se establecen en la materia.

En lo *general y abstracto*, en ejercicio de su potestad reglamentaria, los administradores dictan también normas de organización. Esta es la base de su *potestad organizativa*.

Nos referiremos seguidamente a la potestad organizativa *general y abstracta* de los administradores: el ejecutivo y los demás órganos del poder público.

A. Lo que puede organizar el ejecutivo

En los términos de la Constitución -lo cual de hecho implicó un gran cambio entre nosotros-, corresponde al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, definir el número, orga-

nización y competencia de los ministerios y otros organismos de la administración nacional central; organización y funcionamiento del consejo de ministros; y lo demás que le permita la ley (artículo 236.20). Con anterioridad, esa *tarea* correspondía al legislador nacional.

La potestad organizativa de los gobernadores depende de lo que establezca cada constitución estatal.

Los alcaldes, por último, solo tendrán la potestad organizativa –general y abstracta repito- que le confieran las ordenanzas municipales, dado que en principio es materia reservada al legislador municipal de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En el caso de los gobernadores y especialmente de los alcaldes, es importante señalar que nada obsta para que, de acuerdo con su ordenamiento jurídico particular, se les asigne una potestad organizativa similar a la del ejecutivo nacional, en el sentido de que se les faculte para crear órganos mediante reglamento, obviamente dentro del marco legislativo que en ese sentido se les imponga.

En la actualidad, la mayoría de las administraciones estatales y municipales se *organizan* a través del presupuesto. Eso es incorrecto.

B. El alcance de la “autonomía” en materia organizativa de los demás órganos del poder público

Una de las implicaciones de la aplicación del principio de la separación de poderes es la *autonomía* que detentan los órganos separados frente a los otros, en particular frente al poder ejecutivo.

Esa autonomía, que no desconoce la competencia del órgano legislativo que para eso fue instituido, supone la potes-

tad de dotarse de las propias normas de organización, de dotarse de la propia organización, como lo hace el ejecutivo. Esto se traduce en una *potestad organizativa* completa, idéntica a la del poder ejecutivo, sometida únicamente a las limitaciones que impone la Constitución.

Esto se aplica a la Asamblea Nacional y los órganos legislativos estatales y municipales, que no solo dictan sus normas de organización, sino que dictan todos los actos de aplicación de las mismas; a los órganos del poder judicial, sin duda, cuyo principal *organizador* es el Tribunal Supremo de Justicia a través de su Dirección Ejecutiva de la Magistratura; a los órganos del poder ciudadano, incluidas las contralorías estatales y municipales; al Consejo Nacional Electoral.

La “organización administrativa” consiste en atribuir el poder de dictar y ejecutar actos administrativos con la finalidad de dar satisfacción concreta al interés general de manera directa (servicio público, policía), o indirecta (fomento, gestión económica), coordinando los medios materiales y personales que sean necesarios para ello.

Esto se logra, luego de la aplicación del principio de separación de poderes, mediante diversas técnicas: la desconcentración, la descentralización y la centralización. Estas técnicas suponen la existencia de relaciones operativas entre órganos y entes: colaboración, cooperación, coordinación, jerarquía, tutela.

La organización administrativa se produce a través de actos jurídicos de todas las jerarquías en el orden normativo. Organiza quien está facultado para dictarlos, comenzando por el constituyente. Luego, organizan el legislador, el ejecutivo y la administración en general.

Todo, siguiendo una serie de principios, en particular los previstos en el artículo 141 constitucional, según el cual “[l]a 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”.

Muchas gracias.