

# *Las Administraciones Públicas: Potestad organizatoria y ámbitos competenciales en el Proyecto de Reforma Constitucional*

Ninoska Rodríguez Laverde

*Profesora de la Universidad Católica Andrés Bello*

## I. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD:

### 1. *Creación*

El Proyecto de Reforma Constitucional (en lo adelante Reforma) innova estableciendo una nueva estructura vertical del Poder Público, el cual se distribuirá territorialmente de la siguiente forma: Poder Popular, Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional. Considerando el contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

El *Poder Ejecutivo*, como *órgano constitucional* llamado a ejercer la *función administrativa*, es el responsable de cumplir con una función jurídicamente relevante y esencial para el Estado constitucional, dado que es a través de ella mediante la cual el Estado cumple con los llamados *cometidos estatales*<sup>1</sup>, los cuales a su vez concretizan y permiten materializar *los fines* del Estado según sea el tipo de Estado (Estado Liberal, Estado Social de Derecho, Estado Socialista, entre otros) fijado por la Constitución.

En la Reforma se indica que la función administrativa será ejercida a nivel nacional por dos tipos de Administraciones Públicas: la *Administración Pública Burocrática* y las *Misiones*. Dicha clasificación introduce un *cambio en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo nacional*, afianzando el establecimiento de un *Estado unitario y centralizado*, producto del ejercicio de la *potestad organizatoria* (entendida como la *potestad de crear, modificar y extinguir estructuras subjetivas de Derecho público*, en este caso la Administración Pública Nacional), de manera exclusiva y excluyente en el Presidente de la República. En este sentido dispone la Reforma:

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

22. Fijar el número, organización y competencia de las Vicepresidencias, ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y fun-

---

1 Para el autor Sayagués Lazo, “los cometidos estatales son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al Derecho vigente. **Su extensión es muy variable y depende de la ideas predominantes acerca de los fines del Estado**. En cambio las funciones, o sea las distintas formas que asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos, son siempre las mismas en todos los países de régimen institucional análogo al nuestro: constituyente, legislativo, administrativo y jurisdiccional son siempre las mismas”. (Subrayado nuestro)

cionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la ley orgánica”.

El sometimiento de la *potestad organizatoria* a la sola voluntad del Presidente de la República, *limita* tanto el *control político* como el *control social* sobre este tema, dado que sí la misma se efectuará mediante ley, dicho acto normativo estaría sometido al *control político* por parte *del Parlamento*, así como al control social por parte de *la ciudadanía*, debido a la obligatoriedad de someter a la consulta de la ciudadanía los proyectos de leyes.

El equilibrio que está llamado a garantizar la Constitución, mediante el establecimiento de la potestad organizatoria de manera proporcional entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo, a efectos de garantizar la autonomía e independencia de la Administración y su no politización, se ignora en la Reforma planteada, y el sometimiento de la Administración al Derecho y su juridicidad se plantea solamente como el sometimiento a una sola voluntad, la del órgano presidencial.

## 2. Clasificación

No es este el espacio para analizar exhaustivamente la naturaleza jurídica de los órganos y entes que integran a las Administraciones Públicas contempladas en la Reforma. Sin embargo, es necesario advertir y denunciar que la propuesta de nueva Constitución lo que pretende es *regular con rango constitucional*, lo que ha sido *una práctica por parte del Presidente de la República en el ejercicio de la potestad organizatoria*, en el establecimiento de una *Administración paralela* a través de la cual se ha ejercido la actividad administrativa, violando los controles y principios que informan el ejercicio de la función administrativa. Esta Administración paralela es la que hemos conocido con el nombre de las “*misiones*”.

La doctrina señala que “*la configuración de la Administración en sus aspectos orgánicos aparece estrechamente vinculada al correcto desempeño de las funciones administrativas. Estructura y función se hallan tan íntimamente relacionadas que puede decirse sin exageración que de las características de la organización administrativa depende en buena medida el cumplimiento por parte de la Administración de los fines que la justifican*”<sup>2</sup>. Esta afirmación permite observar que las diferentes modalidades y formas que asuma la Administración se subordinan al cumplimiento de sus cometidos, los cuales al ser materia de la reserva legal, conducen a que la ley se considere como un límite a las diferentes formas de organización administrativa, límite que ha sido desconocido por la Administración vigente y el cual en la Reforma, es eliminado, indicando tal subordinación a actos de rango sublegal.

La Reforma establece:

“TRIGÉSIMO. Se reformó el artículo 141, en la forma siguiente:

*Artículo 141. (Omissis...)*

*Las categorías de Administraciones Públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución; y las misiones, constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales*”.

2 Sánchez Morón, Miguel; “Función Administrativa y Constitución”; en *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Reimpresión 1988, p. 663

Las Administraciones Públicas, conforme al artículo citado *supra*, estarán integradas por la *Administración Pública Burocrática y las Misiones*. De ser aprobada la Reforma, dicha clasificación nos conducirá a plantearnos las siguientes preguntas: *i)* naturaleza jurídica de las misiones; *ii)* naturaleza jurídica de sus actos, efectos y mecanismo de recurribilidad; *iii)* naturaleza jurídica de sus funcionarios y régimen jurídico aplicable; y *iv)* ámbito y modalidades para el ejercicio de sus competencias materiales.

Para aproximarnos a las respuestas de las anteriores preguntas, podemos apoyarnos en las referencias que ofrece el régimen actual de las misiones decretadas por el Presidente de la República, mediante la creación de Comisiones Presidenciales, las cuales como estructuras subjetivas de Derecho público, se ubican en la Administración Pública Central, pero a sus integrantes, excepto el Ministro responsable y demás Ministros del Sector, no se les ha reconocido hasta ahora la condición de empleado público u obrero al servicio de la Administración Pública Nacional. De ser contraria la situación, y fuesen considerados los integrantes de las misiones como empleados públicos, éstos no sólo estarían llamados a ejecutar los fines del interés público que dichas misiones están llamadas a satisfacer, sino también estarían obligados con los deberes inherentes al cargo, así como a la observancia de las condiciones de ingreso a la Administración Pública, con lo cual les quedaría vedada la posibilidad a las *misiones* de constituirse en instrumentos de manipulación partidista.

Lamentablemente, hasta los momentos esta *Administración por misiones* lo que ha permitido y a lo que ha contribuido es a burocratizar y politizar la participación del empleado público. La afirmación anterior es de mayor gravedad, si se plantea que dichas *misiones* estarán integradas por organizaciones del Poder Popular, entiéndase por los distintos consejos previstos en la Reforma, con lo cual sus integrantes, es decir, el ciudadano, en lugar de ejercer su derecho a la participación, escasamente será un subalterno de la Presidencia de la República. De mantenerse esta práctica, la misma conllevaría a un crecimiento engañoso del sector del empleo público, con la debida repercusión presupuestaria, y quizás, además, con una reforma del vigente Estatuto de la Función Pública, y de otras legislaciones afines, con miras a incorporar nuevos deberes funcionariales y también nuevas restricciones disciplinarias que respondan a la nueva realidad de la organización administrativa. Sólo a manera de reflexión cabe preguntarse cómo queda la posibilidad de acceso por razones de mérito o de concurso en el caso de los funcionarios superiores de las llamadas misiones, cuando conforme a la práctica, hasta el momento ha sido solamente requisito exigido la pertenencia o compromiso al grupo político del partido de Gobierno.

## II. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SUS ÁMBITOS COMPETENCIALES

### 1. *Las misiones o comisiones presidenciales*

El Artículo 141 de la Reforma, permite develar la dependencia administrativa y, en consecuencia, la relación de subordinación y jerarquía en la cual se encontrará el llamado y novedoso Poder Popular respecto del Poder Ejecutivo Nacional, ya que sus integrantes, es decir, los distintos Consejos a través de los cuales se expresará la soberanía<sup>3</sup>, serán órganos integrantes de las misiones, como actualmente sucede -por ejemplo- con la Misión Guaicaipuro.

---

<sup>3</sup> Los consejos previstos en la propuesta de nueva Constitución como sujetos a través de los cuales se ejercerá el Poder Popular y órganos a través de los cuales se ejercerá el autogobierno de las ciudades son los siguientes: consejos de trabajadores, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad.

La modalidad actualmente utilizada por el Presidente de la República al crear y establecer el funcionamiento de las distintas misiones, es la de crearlas mediante decretos, otorgándole la naturaleza jurídica de una *comisión presidencial*. Dichas comisiones son presididas por el Ministro competente por la materia, y están integradas por los ministros del Sector. En algunos casos, también están integradas por un representante de los consejos comunales o un representante de la comunidad. Es decir, por el llamado en la propuesta Reforma, Poder Popular, con lo cual los Consejos que lo integran quedan doblemente sometidos a la dirección y subordinación del Presidente de la República. En primer lugar, por su adscripción inicial como Consejo Comunal a una Comisión Presidencial, y en segundo lugar, por pertenecer a un órgano con competencia material también adscrito a otra Comisión Presidencial, concebida bajo la modalidad de una *“misión administrativa”*.

La *coordinación* actual de la *“Administración por misiones”* se efectúa a través una *Comisión Presidencial* presidida por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, e integrada por el Ministro del Poder Popular, Finanzas, Educación, Vivienda y el Hábitat, Salud, Participación y Desarrollo Social, Economía Popular, y Relaciones Exteriores<sup>4</sup>. Conforme al Decreto de creación, esta Comisión *“está concebida como instancia superior y tendrá por objeto coordinar, promover, asesorar, vigilar y hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos encomendados a todas las Misiones Sociales, a los fines de evaluar los logros, proyecciones e impacto de aplicación y rendimiento alcanzados por las mismas en la población venezolana. Sus funciones serán las de Evaluar, aprobar y supervisar los Planes propuestos y a ser ejecutados por las Misiones Sociales. Ejercer el seguimiento y control de las Misiones Sociales. Evaluar y medir el rendimiento de las Misiones Sociales, en cuanto a los logros obtenidos.* Elaborar y someter a la consideración, del ciudadano Presidente de la República, el establecimiento de medidas concretas para fortalecer el desarrollo y funcionamiento de las Misiones Sociales procurando la efectividad de las mismas, insertándolas en la visión de una República democrática y de justicia social. Promover la unificación de acciones llevadas a cabo por las distintas Misiones Sociales, en función de aquellas actividades en las cuales las mismas se interrelacionen. Subcomisiones de trabajo, dependiendo de las áreas específicas en las cuales se desarrollan las diferentes Misiones Sociales. Rendir cuenta permanente al Presidente de la República sobre los avances, dificultades, omisiones en el cumplimiento del objeto de la Comisión. Las demás que le sean conferidas por el Presidente de la República”.

Pero no solamente el seguimiento de las misiones es de la competencia de la citada Comisión Presidencial, sino también que se han activado *unidades de asuntos civiles a la orden de los Comandos de los Teatros de Operaciones* para apoyar las diferentes misiones y programas sociales implementados por el Ejecutivo Nacional y el Ministerio de la Defensa<sup>5</sup>, permitiendo *maximizar el empleo operacional de las unidades de combate desplegadas en las diferentes áreas de operaciones, activando el Teatro de Conflicto en algunos de los municipios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira, Barinas, Apure y Amazonas.*

---

4 Decreto N° 5.320, con carácter permanente, la Comisión Presidencial para el Seguimiento y Control de las Misiones Sociales, G.O. N° 38.671 del 26/04/ 2007

5 Decreto N° 3.613, mediante el cual se define y activa el Teatro de Conflicto en el territorio de los Municipios que en él se mencionan, G.O. N° 38.183, del 10 de mayo de 2005

## 2. Las misiones: ámbitos competenciales

El reparto de competencias de los órganos y entes que integran la actual Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, así como de las Comisiones Presidenciales que integran la Administración por misiones, se establece en el *Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional* (G.O. N° 38.654 del 28/03/2007), por *leyes especiales*, y los *Decretos de creación de cada una de las Misiones o Comisiones Presidenciales*.

En el Artículo 6, numeral 3, del *Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional*, se le ha atribuido al **Ministerio del Poder Popular**, el *seguimiento, control y evaluación de la gestión de políticas públicas y las misiones, en coordinación con los órganos, entes competentes en la materia y las comunidades organizadas*. Lo cual ratifica el carácter de *órgano ministerial* que asumirá realmente, y no el de *órgano constitucional* integrante del Poder Público que se le pretende atribuir al Poder Popular. Actualmente el **Ministerio del Poder Popular** es el órgano rector de la *Administración Central de la Administración por Misiones*. Las cuales tienen titularidad para ejercer su competencia en los siguientes ámbitos<sup>6</sup>, a los fines de cumplir con los siguientes cometidos estatales:

i) en *materia de pueblos y comunidades indígenas* se creó la **Misión Guaicaipuro**, (Decreto N° 5.551, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del decreto que crea la Comisión Presidencial «Misión Guaicaipuro, G.O. N° 38.758 del 30 de agosto de 2007);

ii) en *materia de planificación y economía* se crea, con carácter permanente, la *Comisión Presidencial para la Formación Ideológica y Política y la transformación de la Economía Capitalista en un modelo de Economía Socialista*, la cual tendrá por finalidad el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario **Misión *Ché Guevara*** (G.O. N° 38.757 del 29 de agosto de 2007, Decreto N° 5.545 del 28 de agosto de 2007), con el objeto de incorporar a los miembros de la comunidad organizada en el proceso de transformación económica y social del Estado instituciones del Estado, gobiernos regionales, municipales y locales”;

iii) en *materia de ciencia y tecnología*, Decreto N° 4.474 mediante el cual se crea con carácter permanente la **Comisión Presidencial Misión Ciencia** (G.O. N° 38.434 del 11/05/2006), la cual tiene por finalidad la utilización del conocimiento científico-tecnológico por parte de los actores sociales e institucionales, motivando su incorporación y articulación a través de redes económicas, sociales, académicas y políticas que le permitan la producción y el uso intensivo y extensivo de ese conocimiento en función del desarrollo endógeno, del desarrollo científico y tecnológico del país, mejorar las condiciones de vida de la población y satisfacer sus necesidades;

iv) en materia de *vialidad urbana, servicios locales y equipamiento urbano* se creó mediante el Decreto N° 5.243, la **Misión Villanueva** (G.O. N° 38.647 del 19/03/2007) la cual tiene como propósito ejecutar la política nacional de vivienda y hábitat del Gobierno Bolivariano dirigida al reordenamiento del país, fundamentada en la *transformación de centros urbanos: y la creación de nuevas ciudades*. Los ámbitos de actuación que se contemplan son los siguientes: creación de ciudades satélites, ciudades gemelas, y micro ciudades”;<sup>7</sup>

6 No señalamos las misiones Barrio Adentro, Rivas y Sucre, por su notoriedad y conocimiento.

7 El Decreto define los conceptos de ciudades satélites, gemelas y macrociudades, las cuales se corresponden con criterios expresados como la nueva geometría del poder. En tal sentido define: 1.

v) en *materia de alimentación* se creó la **Comisión Presidencial «Misión Alimentación, para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria** (G.O. N° 38.603 del 12/01/2007), Decreto N° 5.112, la cual se encargará de diseñar, elaborar y formular lineamientos en materia alimentaria específicamente en el ciclo de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo, integrado en un proceso que permita la elaboración del balance nacional y el establecimiento de las reservas operativas y estratégicas de alimentos, tendentes a promover mecanismos de participación protagónica en el pueblo, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria del país;

vi) en materia de **atención a la niñez** se creó mediante Decreto N° 4.342 de fecha 06/03/2006, G.O. N° 38.405, del 24/03/2006, modificado por Decreto N° 4.922, mediante el cual se dicta la *Reforma Parcial del Decreto N° 4.342, de fecha 06 de marzo de 2006, reimpreso por fallas en los originales, en la G.O. N° 38.405, de fecha 24 de marzo de 2006, mediante el cual se crea la Misión Madres del Barrio* (G.O. N° 38.549 del 25 de octubre de 2006), la cual tiene por finalidad: fortalecer los vínculos de relación en el barrio, brindando afecto y ayuda a las amas de casa más pobres y sus familias, y velar por el cuidado de los niños, niñas, jóvenes ancianos y ancianas de su comunidad, entre otras;

vii) en **materia de reforestación de árboles** se creó mediante Decreto N° 4.500, mediante el cual se crea con carácter temporal la **Comisión Presidencial Misión Árbol**, G.O. N° 38.445 del 26/05/2006, que tendrá como objeto promover, asesorar y coordinar al Ejecutivo Nacional en el desarrollo y seguimiento de los proyectos y acciones del “Plan Nacional de Reforestación Productiva”;

viii) en *materia de apoyo a la pequeña y mediana industria se creó la Comisión Presidencial para el apoyo e incorporación de la pequeña y mediana industria, asociaciones cooperativas, microempresas, empresas familiares y demás formas asociativas, en las actividades agrícolas, industriales, turísticas, de infraestructura, de producción de bienes y de prestación de servicios del país*, la cual tendrá por finalidad el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario **Misión Vuelvan Caras**, con el objeto de incorporar a la asociación comunitaria en el proceso de transformación económica y social del Estado, a través de la creación de núcleos de desarrollo endógeno y de nuevas fuentes de trabajo. Decreto N° 2.898 del 28 de abril de 2004, G.O. N° 37.966 del 23/06/2004;

ix) en **materia alimentaria** se crearon dos misiones la **Misión Mercal y la Misión Alimentación», para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria**, Decreto N° 2.742 G.O. N° 37.867 del 28/01/2004, y Decreto N° 5.112, G.O. N° 38.603 del 12/01/2007. La **Comisión Presidencial Misión Alimentación para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria**, la cual se encargará de diseñar, elaborar y formular lineamientos en materia alimentaria específicamente en el ciclo de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria del país.

---

Ciudades Satélites: Núcleo urbano dotado de cierta autonomía funcional, pero que mantiene relaciones económicas, históricas, geográficas, legales y sociales con un núcleo urbano mayor. 2. Ciudades Gemelas: son dos ciudades que, geográficamente se encuentran muy cercanas y que parece que forman una única unidad. A menudo están unidas por un puente u otro medio de comunicación, pero pueden pertenecer a diferentes unidades político-administrativas. 3. Micro Ciudades: núcleos urbanos pequeños ubicados dentro o adyacentes a la poligonal urbana de una ciudad mucho mayor. Reproducen en un espacio reducido rasgos propios de un hábitat ordenado. Se ubican hasta 4.500 familias.

Lo anterior evidencia la absoluta intención ya iniciada de ideologizar el ejercicio de la potestad organizatoria y su alcance jurídico en el Sistema de la Administración Pública, constituyendo la Reforma el vaciamiento con rango constitucional de los principios que informan la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, entre ellos dos de gran importancia: el *principio de legalidad* y el principio de *racionalidad* administrativa.

La aprobación de la Reforma desconoce además el *principio democrático*. La titularidad para definir los *intereses públicos*, materia que subordina la organización de la Administración, es de la competencia exclusiva del presidente de la República. La vinculación de la Administración a la ley queda prácticamente desconocida. Es el *órgano presidencial* el competente para determinar cuál el será el *interés público* y los *medios* para su atención. Los *finés* del Estado determinados por la Constitución, solo competente al del *Poder ejecutivo*.