

Artículos

¿Reforma administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Constitución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: Este artículo tiene por objeto analizar las tendencias que han caracterizado la transformación de los últimos años en Venezuela, que han sido primero, la multiplicación no planificada de la Administración Ministerial para atender programas circunstanciales; segundo, la dispersión de la organización de la Administración Pública nacional, al establecerse nuevas organizaciones en paralelo a la Administración Ministerial; tercero, la centralización de la totalidad del universo de la Administración Pública, lesionándose la autonomía de los entes descentralizados territorial y funcionalmente, sometidos todos a una planificación centralizada; y cuarto, la implementación en paralelo a la Administración del Estado Constitucional, de una organización administrativa propia de un sistema de economía comunal, con la multiplicación de empresas estatales.

Palabras Clave: Reforma Administrativa. Administración Pública. Estado Comunal.

Abstract: This articles analyzes the main trends that have characterized the transformation of Public Administration in Venezuela, which are: first, the non planned multiplication of Ministries of the Ejective in order to be in charge of circumstantial programs; second, the dispersion of the organization of the National Public Administration, by means of establishing new organs in parallel to the Ministerial Administration; third, the centralization of the whole universe of Public Administration, affecting the authonomy of the territorial and functional decentralization entities, all subject to a central planning system; and fourth, the parallel implementation to the Administration of the Constitutional State, of an administrative organization of a Communal Economic System, with the multiplication of public enterprises.

Key words: Administrativa reform. Public Administration. Communal State.

SUMARIO

- I. LA INFLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MINISTERIAL
- II. LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DISPERSA EN PARALELO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MINISTERIAL

- III. EL DOBLE PROCESO DE CENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
 IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA DE ECONOMÍA COMUNAL

El tratamiento del tema de la “reforma administrativa” en Venezuela durante la última década, lejos de poder referirse a un plan de transformación de la Administración Pública elaborado e implementado coherentemente por los órganos del gobierno,¹ en realidad sólo puede referirse al proceso de cambios o transformaciones que se han introducido en la Administración Pública tendientes a implementar las políticas públicas de un Estado Socialista que se ha venido desarrollando al margen de la Constitución,² y que se pueden caracterizar en las siguientes cuatro tendencias: en *primer lugar*, por la multiplicación de la Administración Ministerial sin plan preconcebido alguno; en *segundo lugar*, por la dispersión de la organización de la Administración Pública nacional, al establecerse nuevas organizaciones en paralelo a la Administración Ministerial; en *tercer lugar*, por la centralización de la totalidad del universo de la Administración Pública, lesionándose la autonomía de los entes descentralizados territorial y funcionalmente, sometidos todos a una planificación centralizada; y en *cuarto lugar*, por la implementación en paralelo a la Administración del Estado Constitucional, de una organización administrativa propia de un sistema de economía comunal, con la multiplicación de empresas estatales.

A continuación, nos referiremos separadamente a esos cuatro aspectos de la transformación sufrida por la Administración Pública en los últimos dos lustros.

I. LA INFLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MINISTERIAL

De acuerdo con la Constitución, los Ministros son órganos directos del Presidente de la República, y reunidos conjuntamente con este y con el Vicepresidente Ejecutivo, integran el Consejo de Ministros (art. 242). Los Ministros, en general, son los titulares de los Despachos Ministeriales que resulten de la organización de los Ministerios, los cuales constituyen los órganos básicos de la Administración Pública Nacional.

¹ Véase, por ejemplo, el Plan de Reforma Administrativa de 1972 en Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Vol. 1, 645 pp. y Vol. 2, 621 pp.

² Se trató de las Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social; de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010 y *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30-12-2010. Sobre estas leyes véase Allan R. Brewer-Carías, “*Introducción General al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)*” en Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)* Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-182; y “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo, N° 1, Madrid, Junio 2011, pp. 127-131.

Precisamente por ello, el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Administración Pública,³ dispone que los ministerios son los órganos del Ejecutivo Nacional encargados de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría de conformidad con la planificación centralizada.

La suprema dirección de cada ministerio corresponde al ministro, quien la debe ejercer con la inmediata colaboración de los viceministros y de los órganos de apoyo ministerial (art. 62), correspondiéndoles en general, la planificación y coordinación estratégicas del ministerio y la rectoría de las políticas públicas del sector cuya competencia les esté atribuida (art. 63 LOAP). A tal efecto, cada ministerio está integrado por el despacho del ministro, los despachos de los viceministros y las demás unidades y dependencias administrativas. El reglamento orgánico de cada ministerio es el que determina el número y competencias de los viceministros de acuerdo con los sectores que deba atender, así como de las demás dependencias del ministerio, en general, direcciones generales, direcciones, departamentos y divisiones que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido (art. 64).

Conforme al artículo 61 de la LOAP, las competencias específicas y las actividades particulares de cada ministerio son las establecidas en el reglamento orgánico respectivo, correspondiendo al Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme al artículo 236,20 de la Constitución, “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.”

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, esta competencia correspondía al legislador, de manera que la Ley Orgánica de la Administración Central, en ese mismo año de 1999,⁴ antes de la entrada en vigencia de la Constitución, se habían regulado los siguientes catorce (14) Ministerios: de Interior y Justicia (art. 25); de Relaciones Exteriores (art. 26); de Finanzas, (art. 27); de Defensa (art. 28); de Producción y el Comercio (art. 29); de Educación, Cultura y Deportes (art. 30), de Salud y Desarrollo Social, (art. 31); del Trabajo (art. 32); de Infraestructura (art. 33); de Energía y Minas (art. 34); de Ambiente y de los Recursos Naturales (art. 35); de Planificación y Desarrollo (art. 36); de Ciencia y Tecnología (Art. 37); y de la Secretaría de la Presidencia de la República (art. 38).⁵

A partir de 2000, en cambio, con la nueva Ley Orgánica, la organización ministerial pasó a ser competencia del Poder Ejecutivo, estableciéndose en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Administración Pública⁶, en que corresponde al Presidente de la República la potestad de fijar, mediante decreto, el número, denominación, competencias y organización de

³ Véase Ley Orgánica de la Administración Pública, sancionada inicialmente en 2001 y reformada en 2008 (Decreto Ley N° 6217 de 15-07-2008), en *Gaceta Oficial* N° 5890 Extra. de 31-07-2008. Véase los comentarios a dicha Ley en Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero y Jesús María Alvarado A, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial jurídica Venezolana, Caracas 2009

⁴ Véase la Ley Orgánica de la Administración Central, *Gaceta Oficial* N° 36.775 del 30 de agosto de 1999.

⁵ Ese mismo número de ministerios permaneció en las reformas a la ley sancionadas en el mismo año 1999. Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.807 del 14-10-1999; y *Gaceta Oficial* N° 36.850 del 14-12-1999

⁶ Véase *Gaceta Oficial* N° 37.305 de 17-10-2001.

los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional y en los principios de organización y funcionamiento establecidos en la ley orgánica.

A tal efecto el Presidente de la República durante los últimos doce años ha dictado decretos de organización ministerial sucesivos, en un proceso de multiplicación, sin orden ni concierto, de los Ministerios, que fueron creados en general por la necesidad de implementar políticas sectoriales, o subsectoriales, como si la eficiencia derivara de la creación de un Ministerio, al punto de haberse llegado en 2012 a una organización ministerial de 29 Ministerios.⁷

La inflación de la organización ministerial tomó cuerpo en 2006, al establecerse mediante el Decreto N° 5.103 de fecha 28 de diciembre de 2006⁸, veintisiete (27) ministerios comenzando los mismos a denominarse “Ministerio del Poder Popular para” sin asidero constitucional o legal alguno, anticipándose así a una proyectada reforma constitucional que fue rechazada, presentada en 2007 por el Presidente de la República ante la Asamblea nacional en la cual, entre otros aspectos, se proponía un nuevo sistema de separación de poderes en el sentido de establecer que “El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional,” agregándose que “El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley.”⁹ Como es sabido, la propuesta de reforma constitucional fue rechazada en diciembre de 2007, por lo que la mencionada denominación de Poder Popular no tiene fundamento constitucional alguno. Luego, en forma evidentemente contraria a la Constitución, se sancionaron en diciembre de 2010, las Leyes del Poder Popular estableciendo un Estado Comunal o del Poder Popular en paralelo al Estado Constitucional.¹⁰

⁷ Véase Jesús María Alvarado Andrade, “Análisis sobre el acrecentamiento de la Administración Central del Estado venezolano (Consideraciones especiales sobre la transformación y el aumento en la Administrativización de la sociedad 1999-2009)” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 60-61, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, pp. 209-259; y “Consideraciones sobre la evolución de la Administración Ministerial,” en Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009, pp. 171 ss.

⁸ Véase el Decreto N° 5.103 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, *Gaceta Oficial* N° 5.836 Extra. de 08-01-2007.

⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto Inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007, pp. 55, 76, 77, 85.

¹⁰ Véase las Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social, en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase los comentarios a dichas leyes en Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad*

Antes de ello, sin embargo, y luego de varias reformas puntuales creándose nuevos Ministerios o desdoblándose otros,¹¹ mediante el Decreto N° 6.670 de 22 de abril de 2009¹² quedaron establecidos los siguientes 26 Ministerios: 1. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia; 2. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia; 3. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores; 4. Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas; 5. Ministerio del Poder Popular para la Defensa; 6. Ministerio del Poder Popular para el Comercio; 7. Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería; 8. Ministerio del Poder Popular para el Turismo; 9. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras; 10. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior; 11. Ministerio del Poder Popular para la Educación; 12. Ministerio del Poder Popular para la Salud y Protección Social; 13. Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social; 14. Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Viviendas; 15. Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo; 16. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente; 17. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo; 18. Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias; 19. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información; 20. Ministerio del Poder Popular para las Comunas; 21. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación; 22. Ministerio del Poder Popular para la Cultura; 23. Ministerio del Poder Popular para el Deporte; 24. Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática; 25. Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; y 26. **Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género.**

Con posterioridad, a finales de 2009 se creó el Ministerio del Poder Popular para Energía Eléctrica;¹³ en julio de 2011 se creó el Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario;¹⁴ y en noviembre de 2011, por una parte se ordenó la supresión del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones y, se crearon el Ministerio del Poder Popular para Transporte Acuático y Aéreo, y el Ministerio del Poder Popular para Transporte Terrestre;¹⁵ y por la otra se creó el **Ministerio del Poder Popular de Industrias** en sustitución del Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, cambiando se las denominaciones del Ministerio del Poder Popular de Energía y Petróleo, en **Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, y del Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias en Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología.**¹⁶

socialista y el sistema económico comunal) Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

¹¹ Véase Decretos N° 5.246 en *Gaceta Oficial* N° 38.654 del 28-03-2007; Decreto N° 6.626 en *Gaceta Oficial* N° 39.130 del 03-03-2009; y Decreto N° 6.663 de 02-04-2009 en *Gaceta Oficial* N° 39.156 del 13-04-2009 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional; y el Decreto N° 6.663, mediante el cual se crea el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, en *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13-04-2009.

¹² Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.163 de 22-04-2009

¹³ Véase Decreto 6991 de 21-10-2009 en *Gaceta Oficial* N° 39.294 de 28-4-2009, reformado por Decreto N° 7377 en *Gaceta Oficial* N° 39414 de 30-4-2010.

¹⁴ Véase Decreto N° 8266 en *Gaceta Oficial* N° 39721 de 26-7-2011.

¹⁵ Véase Decreto N° 8559 en *Gaceta Oficial* N° 39791 de 2-11-2011.

¹⁶ Véase Decreto N° 8609 en *Gaceta Oficial* N° 6058 Extra de 26-11-2011.

En consecuencia, para septiembre de 2012, la organización ministerial en Venezuela está estructurada en los siguientes 29 Ministerios, que agrupamos por áreas o sectores de actividad:

Administración general

1. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia;
2. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información;
3. Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación

Política, Seguridad y defensa

3. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia;
4. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores;
5. Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario
6. Ministerio del Poder Popular para la Defensa;

Desarrollo económico

7. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas
8. Ministerio del Poder Popular para el Comercio
9. Ministerio del Poder Popular para las Industrias
10. Ministerio del Poder Popular para el Turismo;
11. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras;

12. Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería

13. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica

Desarrollo social

14. Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria;
15. Ministerio del Poder Popular para la Educación;
16. Ministerio del Poder Popular para la Salud;
17. Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social;
18. Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat;
19. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social; y
20. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación;
21. Ministerio del Poder Popular para la Cultura;
22. Ministerio del Poder Popular para el Deporte;
23. Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas;
24. **Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género;**
25. Ministerio del Poder Popular para la Juventud

Desarrollo físico y ordenación territorial

- 27. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente;
- 28. Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo
- 29. Ministerio del Poder Popular para el Transporte Terrestre

II. LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DISPERSA EN PARALELO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MINISTERIAL

El universo de la Administración Pública conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001¹⁷ englobaba dos tipos de organizaciones, los “órganos” y los “entes” que se constituían en los componentes organizativos esenciales de la misma.

Los “órganos” eran los que tradicionalmente conformaban lo que se denominaba “Administración Central” la cual básicamente la conformaban los Ministerios; y los “entes” eran los que tradicionalmente conformaban la “Administración descentralizada,” cada uno con cierto grado de autonomía de personalidad jurídica propia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008¹⁸ retuvo dicha clasificación, pero agregó una nueva categoría de organización administrativa además de los órganos y de los entes, que se denominaron “misiones”, regulándose así, por primera vez legislativamente, una forma dispersa de organización administrativa que sin tener una “forma” organizativa precisa, desde 2003 se fue utilizando para atender programas específicos de la Administración Pública.¹⁹

Dichas “misiones” como integrando la Administración Pública, incluso, se pretendieron arraigar en el propio texto Constitucional mediante su incorporación en el proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional,²⁰ y que luego de aprobado por ésta,²¹ fue rechazado por el pueblo en el referendo de diciembre de 2007. En dicha propuesta de reforma constitucional, en efecto, se propuso una nueva redacción para el artículo 141 de la Constitución constitucional, con el objeto de que de regular un régimen universal aplicable a toda “la Administración Pública,” se pasara a establecer

¹⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37305 de 17-10-2001

¹⁸ Véase Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto Ley N° 6217 de 15-07-2008, en *Gaceta Oficial* N° 5890 Extra. de 31-07-2008. Véase los comentarios a dicha Ley en Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero y Jesús María Alvarado A, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial jurídica Venezolana, Caracas 2009

¹⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Una nueva tendencia en la organización administrativa venezolana: las “misiones” y las instancias y organizaciones del “poder popular” establecidas en paralelo a la administración pública,” en Retos de la Organización Administrativa Contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (26-27 de septiembre de 2011), Corte Suprema de Justicia, Universidad de El Salvador, Universidad Doctor José Matías Delgado, El Salvador, El Salvador, 2011, pp. 927-978

²⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007

²¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007

varias “administraciones públicas”, las cuales, incluso, contra toda técnica legislativa, se las buscaba “clasificar” en el texto mismo de Constitución en las siguientes dos “categorías”:

“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”.

Es decir, con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en lugar de buscar corregirse el descalabro administrativo que se había producido en los años precedentes por el desorden organizativo y la indisciplina presupuestaria derivada de fondos asignados a programas específicos del gobierno, denominados “misiones,” concebidos en general fuera del marco de la organización general del Estado, lo que se buscaba hacer era constitucionalizar dicho desorden administrativo, calificándose a las estructuras administrativas del Estado como “burocráticas o tradicionales”, renunciando a que las mismas fueran reformadas para convertirlas en instrumentos para que, precisamente, pudieran atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población.

Después de rechazada la reforma constitucional en 2007, sin embargo, mediante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, lo que se hizo fue implementar legislativamente dicha reforma constitucional rechazada por el pueblo, regularizándose legislativamente a las “misiones” pero asombrosamente para no regularlas, pues la Ley Orgánica a lo que se destina íntegramente es a regular exclusivamente a los “órganos y entes” de la Administración, dejando fuera de sus regulaciones a las “misiones,” estando sin embargo, todas en común, solo sujetas a “los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada” (art. 15).

En efecto, en el artículo 15 de la Ley Orgánica, que se refiere al ejercicio por los titulares respectivos de la potestad organizativa, es decir, de la potestad de crear, modificar y suprimir organizaciones, se definen las siguientes tres organizaciones que ahora forman el universo de la Administración Pública:

En *primer lugar*, los “entes,” que son todas las organizaciones administrativas descentralizadas funcionalmente con personalidad jurídica (se entiende, distinta de la República, de los Estados y Municipios). Ello sin embargo, como se verá, no implica “autonomía” alguna (concepto que materialmente ha desaparecido de la Ley Orgánica de 2008), pues se dispone expresamente que están “sujetos al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Central de Planificación.”

En *segundo lugar*, están los “órganos”, que son las unidades administrativas “de la República, de los Estados, de los Distritos metropolitanos y de los municipios, a los que se les atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter regulatorio”. Con ello, de una ley Orgánica dictada por la Asamblea nacional, cuyo objetivo era inicialmente regular la Administración Pública nacional, se pasó a una Ley nacional que regula directamente las Administraciones Públicas de los Estados y Municipios, en lesión abierta a la autonomía de los entes descentralizados del Estado federal.

En *tercer lugar*, están las “misiones”, que “son aquellas [organizaciones] creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población,” lo que es redundante con las anteriores, pues tanto los “órganos” como los “entes” de la Administra-

ción Pública en general, por esencia, también tienen por objeto la realización de actividades que tienen que ver con la satisfacción de necesidades fundamentales y urgentes de la población.

Sobre estas misiones, en la Exposición de Motivos del Decreto Ley mediante el cual se dictó la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, se indicó, sobre esta “novedad legislativa”, que se trata de “la figura de las Misiones, las cuales nacieron como organismo de ejecución de políticas públicas, obteniendo niveles óptimos de cumplimiento de los programas y proyectos asignados, y se conciben dentro del proyecto, como aquellas destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, que pueden ser creadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten.”

Se estableció, así, en la Ley Orgánica, una distinción entre, por una parte, una Administración Pública “tradicional” conformada por órganos, básicamente los Ministerios en la Administración nacional, y entes descentralizados funcionalmente, que son los regulados precisamente en la Ley Orgánica; y por la otra, una Administración Pública conformada por las “misiones,” destinada “a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población”, como si la primera no tuviera esa función, pero con la diferencia de que la primera está sometida estrictamente a todas las prescripciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la segunda no está sometida a todas sus previsiones.

Es decir, en 2008 se creó formalmente una nueva organización administrativa en la Ley Orgánica para excluirla de su régimen general, el cual como se puede apreciar del conjunto de su normativa, en su casi totalidad sólo rige para los “órganos y entes” administrativos²²

En el único artículo en el cual se nombra expresamente a las Misiones, además del mencionado artículo 15, es en el artículo 131 que atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, “cuando circunstancias especiales lo ameriten,” potestad para “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.”

Nada más dispone la Ley Orgánica sobre las “misiones,” las cuales, por lo demás, como se dijo se excluyen de la aplicación de la casi totalidad de las normas de la Ley Orgánica así como de la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos,²³ que se refieren única y exclusivamente a los “órganos y entes” de la Administración Pública. En definitiva, como se dijo, se trató de una “regularización” de las misiones que existían al momento de sancionarse la ley Orgánica para no someterlas a sus previsiones, y que eran las siguientes, con formas organizativas diversas como las Comisiones Presidenciales o Interministeriales, o los entes, como las Fundaciones de Derecho Público.

Así, utilizándose la figura de las *Comisiones Presidenciales o Interministeriales*, se habían establecido las siguientes “misiones”:

-**Misión Ribas**, regulada por Decreto N° 2.656, mediante el cual se creó la Comisión Presidencial de Participación Comunitaria para la incorporación y apropiado desempeño en el

²² En igual sentido, las “misiones” también quedan excluidas de la aplicación de la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos, pues la misma solo se aplica a “los órganos y entes” de la misma (art. 2). *Gaceta Oficial* N° 5.891 Extraordinaria de 31-7-2008.

²³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5891 Extra. de 31-07-2008

nivel de Educación Media, de los ciudadanos y ciudadanas que no han culminado sus estudios de bachillerato. Tiene como objeto la incorporación y apropiado desempeño en el nivel de Educación Media, de los ciudadanos y ciudadanas que no han culminado sus estudios de bachillerato.²⁴

-Misión Alimentación (Mercal), regulada por Decreto N° 5.112, mediante el cual se creó con carácter permanente, la Comisión Presidencial “Misión Alimentación”, para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, encargada 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.²⁵

-Misión Guaicaipuro, regulada por Decreto N° 5.551, mediante el cual se creó la Comisión Presidencial “Misión Guaicaipuro”, con el objeto coordinar, promover y asesorar todo lo relativo a la restitución de los derechos originarios y específicos de los pueblos y comunidades indígenas de la República Bolivariana de Venezuela, en cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.²⁶

-Misión Árbol, regulada por Decreto N° 4.500, mediante el cual se creó con carácter temporal la Comisión Presidencial “Misión Árbol”, con el objeto de recuperar las áreas verdes y boscosas del país, así como brindar refugio a las especies animales y la conservación de terrenos y afluentes, sustentado en la participación protagónica de la comunidad, y en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que se fundamenta en la recuperación, conservación y uso sustentable de los bosques para el mejoramiento de su calidad de vida.²⁷

-Misión Robinson, regulada por el Decreto N° 2.434, mediante el cual se creó, con carácter permanente, la Comisión Presidencial de Alfabetización, con la finalidad de estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario de Alfabetización “Simón Rodríguez.”²⁸

-Misión Villanueva, regulada por Decreto N° 5.243, mediante el cual se creó la “Misión Villanueva,” a cargo de la Comisión Interministerial “Misión Villanueva,” creada con carácter permanente, dirigida al reordenamiento del país, fundamentada en ámbitos de actuación y acciones específicas, estrategia de distribución de recursos financieros, distribución de responsabilidades en los procesos de ejecución de obras y proyectos, productos en el orden físico-espacial, socio-económico, legal y acciones estratégicas de carácter territorial y urbano. La Misión Villanueva se realizará en todo el país a través del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat y tiene por objeto de igual forma actuar en ciudades y centros poblados y en la creación de nuevas ciudades sustentables.²⁹

²⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.798 de 16-10-2003.

²⁵ Véase *Gaceta Oficial* N° 38.603 del 12-01-2007

²⁶ *Gaceta Oficial* N° 38.758 de 30-08-2007

²⁷ *Gaceta Oficial* N° 38.445 del 26-05-2006

²⁸ *Gaceta Oficial* N° 37.711 del 13-06-2003

²⁹ *Gaceta Oficial* N° 38.647 del 19-03-2007.

-Misión Madres Del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez,” regulada inicialmente por Decreto N° 4.342 de 2006, y luego por Decreto N° 4.922, mediante el cual se creó la Misión Madres del Barrio, a cargo de la Comisión Presidencial Misión Madres del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez” con el objeto de apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, a fin de que logren, junto con sus familias, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación a programas sociales y misiones, el acompañamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica.³⁰

Por otra parte, utilizándose la figura de las *fundaciones del Estado*, se habían establecido las siguientes “misiones”:

-Misión Barrio Adentro, regulada por Decreto N° 4.382, mediante el cual se ordenó la creación de la Fundación “Misión Barrio Adentro,” con el objeto brindar asistencia médica general, gratuita, accesible, oportuna, personalizada, continua, suficiente, adecuada e integral en diversas áreas de salud que permitan coadyuvar al Estado a mejorar la calidad de vida de los venezolanos.³¹

-Misión Che Guevara, que sustituyó a la “Misión Vuelvan Caras,” regulada inicialmente por Decreto N° 3.279 de 2004, mediante el cual se autorizó la creación de la Fundación “Misión Vuelvan Caras,” como “programa de formación con valores socialistas integrando lo ético, ideológico, político y técnico productivo, para contribuir a generar el mayor número de satisfacción social y transformar del sistema socio-económico capitalista en un modelo económico socialista comunal, sustentado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007–2013 y en la Nueva Geometría del Poder con principios Bolivarianos como factores determinantes del cambio, dentro del objetivo supremo de alcanzar la Misión Cristo: Pobreza y Miseria Cero en el 2.021.” El régimen de la misma fue luego establecido en el Decreto N° 5.704 de 2007.³²

-Misión Identidad, regulada en el Decreto N° 3.654, mediante el cual se autorizó la creación de la Fundación “Misión Identidad”, con el objeto de coadyuvar en los procesos de otorgamiento de documentos públicos que comprueben la identidad de los ciudadanos y ciudadanas, a través de operativos periódicos en los cuales participen de forma coordinada, tanto los organismos competentes en esta materia y cualquier otro organismo auxiliar, a los fines de salvaguardar los derechos constitucionales que posee toda persona, de obtener un nombre propio y los documentos que comprueben su identidad biológica.³³

-Misión Milagro, regulada por Decreto N° 5.217, mediante el cual se autorizó la creación de una Fundación del Estado, denominada Fundación Misión Milagro, con el objeto de dar apoyo integral en materia de asistencia médico-quirúrgica a las personas nacionales o extranjeras que padecen deficiencias visuales, tales como: cataratas, desprendimiento de retina, retinitis pigmentaria, carnosidad, párpado caído, afecciones del iris, entre otras, potenciando sus capacidades y habilidades con el fin de incorporarlos a la vida activa, dentro de sentimientos de solidaridad y hermandad.³⁴

³⁰ *Gaceta Oficial* N° 38.549 del 25-10-2006.

³¹ *Gaceta Oficial* N° 38.423 del 25-04-2006.

³² *Gaceta Oficial* N° 38.819 del 27-11-2007.

³³ *Gaceta Oficial* N° 38.188 del 17-05-2005.

³⁴ *Gaceta Oficial* N° 38.632 del 26-02-2007.

-**Misión Sucre**, regulada inicialmente por N° 2.604 de 2003 y luego por Decreto N° 3.610, mediante el cual se autorizó la creación de la Fundación Misión Sucre, con el objeto desarrollar, y ejecutar planes y programas destinados a garantizarle a los bachilleres venezolanos su legítimo derecho a la educación superior venezolana, con el fin de darle fiel y cabal cumplimiento al mandato constitucional que prevé el derecho a la educación gratuita y de calidad, el desarrollo del potencial creativo del ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática, participativa y no excluyente.³⁵

-**Misión Negra Hipólita**, regulada por Decreto N° 5.616, mediante el cual se autorizó la creación de una Fundación que se denominará “Fundación Misión Negra Hipólita”, con el objeto de ejecutar planes, programas y proyectos dirigidos a la atención y formación integral de todos los niños, niñas, adolescentes y adultos, con especial énfasis en aquéllos que se encuentran en situación de calle, adolescentes embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de pobreza extrema y sus familiares de origen.³⁶

-**Misión Piar**, regulada por Decreto N° 3.958, mediante el cual se autorizó la creación de una Fundación del Estado, denominada Fundación “Misión Piar”, con el objeto de promover el desarrollo sustentable de las comunidades mineras para que los pequeños mineros alcancen un nivel de vida acorde con la dignidad humana.³⁷

Como se puede apreciar, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de 2008, las “misiones” se habían creado adoptando la forma de los “órganos,” como fue el caso de las Comisiones Presidenciales o Interministeriales, o la forma de los “entes” descentralizados, con forma de derecho privado como fue el caso de las fundaciones del Estado, en un proceso que mostró una falta total de coherencia, particularmente en cuanto al manejo presupuestario, ya que las mismas han manejado ingentes recursos públicos generalmente fuera de la disciplina presupuestaria. En los casos de las “Misiones” configuradas como Comisiones Presidenciales o Interministeriales, las previsiones presupuestarias establecidas en los decretos de creación en general se refirieron solo a los gastos administrativos que ocasionase el funcionamiento de las mismas, agregándose muchas veces, que los gastos de la ejecución de las misiones estarían a cargo del presupuesto de algún Ministerio, conforme a la competencia en la materia específica.

En los casos de las fundaciones del Estado, como entes descentralizados, en los decretos de creación en general se dispuso que los aportes públicos al patrimonio de las mismas, debían asignarse en Ley de Presupuesto; o mediante el aportes de bienes muebles e inmuebles propiedad de la República.

En todo caso, sea que se trate de fundaciones del Estado o de Comisiones, Presidenciales, en la mayoría de los casos, la actividad desplegada por las “Misiones” forma parte de las competencias asignadas a los Ministerios, pero desarrolladas sin relación efectiva con los mismos.

³⁵ *Gaceta Oficial* N° 38.188 del 17-05-2005.

³⁶ *Gaceta Oficial* N° 38.776 de 25-09-2007.

³⁷ *Gaceta Oficial* N° 38.282 de 28-09-2005.

III. EL DOBLE PROCESO DE CENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En paralelo a la multiplicación, sin concierto de la Administración Ministerial y de la dispersión de la organización de la Administración Pública Nacional, la tercera característica del proceso de transformación de la Administración Pública venezolana en la última década ha sido el doble proceso de centralización a la cual ha sido sometida, con el resultado de que en la práctica se ha eliminado tanto la descentralización territorial de la misma a pesar de tener su fuente en la Constitución, como la descentralización funcional que se regula en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En primer lugar, durante los últimos años, si algo puede caracterizar el régimen de la Administración Pública en Venezuela, a pesar de la forma federal del Estado, es su marcada centralización, al punto de que en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, a la “Administración Pública” se la concibe como una sola organización que comprende la de la República (Administración pública nacional), la de los estados (Administración pública estatal) y la municipal (Administración Pública municipal) (art. 1); y que en forma centralizada se la somete, toda, a los lineamientos de la planificación centralizada (arts. 15, 18, 23, 32, 44, 48, 60, 77, 84, 91, 99, 119, 121, 131), bajo la dirección del Presidente de la República (art. 46) y la coordinación del Vicepresidente ejecutivo (art. 49,3).

En efecto, conforme a la forma federal del Estado, la Constitución de 1999 reguló los órganos de los Poderes Públicos que derivan de la distribución vertical o territorial del Poder Público, lo que implicaba la existencia de tres ordenes de Administraciones Públicas (nacional, estatal y municipal). Por ello, el artículo 2 de la LOAP de 2001, se limitó a establecer que “los principios y normas (de la Ley Orgánica) que se refieran en general a la Administración Pública, o expresamente a los Estados, Distritos metropolitanos y Municipios, serán de obligatoria observancia por éstos, quienes desarrollarán los mismos dentro del ámbito de sus respectivas competencias.”

Con ello, se respetaba la autonomía administrativa de los Estados y Municipios, y de sus propias Administraciones Públicas, que debía ejercerse dentro de un marco legal común, razón por la cual en cuanto a las demás regulaciones de la Ley Orgánica, regía el principio de su posible aplicación supletoria a las Administraciones Públicas de los Estados y Municipios (art. 2).

La Ley Orgánica de 2008, en cambio, procedió a centralizar todas las Administraciones Públicas en una sola “Administración Pública,” materialmente “nacionalizando” totalmente el régimen de la misma, al disponer que sus normas se aplican a la Administración Pública que abarca los tres niveles de distribución vertical del poder, es decir, “incluidos los estados, distritos metropolitanos y municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias” (art. 2).

Además, la Ley Orgánica centralizó totalmente el funcionamiento de la Administración Pública, al someterla (incluyendo la de los Estados y Municipios) a los lineamientos dictados por la Comisión Nacional de Planificación o conforme con la planificación centralizada (arts. 15, 18, 23, 32, 44, 48, 60, 77, 84, 91, 99, 119, 121, 131), a la dirección del Presidente de la República (art. 46) y a la coordinación del Vicepresidente de la República (art. 48,3).

Es decir, la Ley Orgánica de 2008 no es que estableció un régimen normativo común para todas las administraciones públicas, sino que reguló “una sola” Administración Pública, totalmente centralizada, sin que los Gobernadores de los Estados ni los Alcaldes municipales tengan real y efectivamente autonomía alguna en sus Administraciones Públicas, ya que las mismas están bajo la dirección del Presidente de la República, la coordinación del Vicepresidente ejecu-

tivo y sometidas a los lineamientos de la planificación centralizada a cargo de una Comisión Central de Planificación que es un órgano de coordinación y control nacional, a cargo del Ministerio de Planificación y Finanzas. Todo lo cual, por supuesto es inconstitucional.

Por otra parte, en cuanto al carácter supletorio de la Ley, sólo se refiere a las Administraciones de los demás órganos del Poder Público nacional, al disponer que “las disposiciones de la presente Ley se aplicarán supletoriamente a los demás órganos y entes del Poder Público” (art. 2), es decir, por ejemplo, a los órganos administrativos del Poder Ciudadano y del Poder Electoral.

En segundo lugar, el proceso de centralización también se manifestó en la Ley Orgánica de 2008, con la centralización total de la Administración Pública, de manera que incluso de la misma se eliminó la palabra “autonomía” y el propio concepto de autonomía administrativa, lo que se reflejó por ejemplo, no sólo en relación con la desconcentración administrativa ministerial en los que eran “servicios *autónomos* sin personalidad jurídica” que se comenzaron a denominar sólo como “servicios desconcentrados” (art. 93); y en relación con la descentralización administrativa funcional, habiendo desaparecido del léxico legal la figura de los “institutos *autónomos*”, a pesar de tener base constitucional como entes descentralizados funcionalmente, regulándose sólo en la Ley, en su lugar, una nueva categoría de ente descentralizado que se denominan “institutos públicos” (art. 96).

Todo el proceso de centralización administrativa, por otra parte, comenzó con la sanción de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación,³⁸ mediante el cual comenzó la construcción de un Estado Socialista en Venezuela,³⁹ en la cual se creó la Comisión Central de Planificación como órgano permanente de la Administración Pública, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, quien la preside y coordina, el Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas, quien es su Secretario Ejecutivo, y por los Ministros del Poder Popular y los demás ciudadanos que designe el Presidente de la República (art. 6).

En la Exposición de Motivos del Decreto Ley para crear dicha Comisión, se partió de la premisa que “la planificación constituye una materia de alta política de Estado y un **instrumento fundamental en la actual etapa de la Revolución Bolivariana,**” y de la constatación de que “la aplicación del **modelo de economía de mercado y la imposición de las políticas económicas de la globalización capitalista,** produjeron la desarticulación de los diferentes niveles del sistema económico nacional, a lo cual no escaparon las instituciones del Estado y la forma en que éstas abordan la realidad”.

En esta forma, se indicó en la Exposición que ante el “problema estructural e histórico” de “la acción atomizada y aislada de los entes del Estado” se consideró necesario “fortalecer la planificación nacional, dotándola no sólo de su carácter estratégico, participativo y corresponsable, sino subrayando su fundamental **carácter centralizado y su visión integral o de conjunto,**” estableciéndose un sistema conforme al cual, los planes adoptados **serán obligatorios “debiendo ser acatados por quienes laboren en todos los órganos y entes de la Administración Pública”.**

³⁸ Decreto Ley N° 5841 (*Gaceta Oficial* N° 5.841 Extraordinaria del 22 de junio de 2007; reformada por Decreto N° 8.006 de 18-01-2011 en *Gaceta Oficial* N° 39.604 de 28-01-2011).

³⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria,” en *Revista de Derecho Público*, N° 110, (abril-junio 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 79-89.

Con ello, según se dijo en la Exposición de Motivos, se buscó “colocar punto final a la existente “atomización” o “independencia” mal ejercida por los órganos y entes de la Administración Pública”.

Dicha Comisión, “atendiendo a una visión de totalidad”, elabora, coordina, consolida, y hace el seguimiento y evaluación de “los lineamientos estratégicos, políticas y planes, atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, estableciendo un marco normativo que permita la integración armónica de todos los principios de rango constitucional y legal relativos a la planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública” (art. 1). Dichos lineamientos estratégicos, políticas y planes nacionales, regionales, sectoriales e internacionales comprenden al menos, “los ámbitos político, social, económico, político-territorial, seguridad y defensa, científico-tecnológico, cultural, educativo, internacional” (art. 3); y todos deben ser sometidos “a la aprobación del Presidente de la República, a través del Vicepresidente Ejecutivo, conjuntamente con la Secretaría Ejecutiva” (art. 7)

A la Comisión se le asignan diversas funciones para garantizar una planificación estratégica, participativa y corresponsable (art. 2,2), pero con la finalidad esencial, entre otras, de “impulsar la transición **hacia un modelo integrado de planificación centralizada**, asegurando la gestión social y planificada de la función pública administrativa”(art. 2,1) y de “orientar el establecimiento de un modelo capaz de **garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad, logrando la suprema felicidad social, esto es, el modelo socialista**” (art. 2,3). Como se indicó también en la Exposición de Motivos: “Con ello, se busca **transitar hacia un modelo de sociedad socialista**, que asegure la satisfacción de las necesidades del ser humano, donde las instituciones y el sistema económico en su conjunto, sean instrumentos dirigidos a ese fin, con garantía de la justa distribución de la riqueza y de la lucha contra la pobreza y la exclusión, la injusticia y la opresión”.

Para ello, entre otras atribuciones, la Comisión debe “elaborar el mapa central de la estructura económica nacional, tanto estatal o pública como privada, que sirva de base para planificar y controlar la construcción del **modelo socialista venezolano**” (art. 4,2).

Con el objeto de cumplir sus funciones, la Comisión tiene a su cargo “controlar y coordinar a la Administración Pública en su conjunto”, es decir, a “**los ministerios, servicios autónomos, institutos autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado y demás entes adscritos descentralizados**”, los cuales se declara que “**no gozarán de autonomía** organizativa, ni de autonomía para la planificación administrativa-financiera” (art. 4,3).

El artículo 5 de la Ley Orgánica declaró como materia de prioridad en la elaboración de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, el “planificar y controlar el proceso de transformación de las empresas del Estado **en empresas de carácter socialista** (art. 6,2); el “garantizar la planificación centralizada de la **actividad económica**, para satisfacer las necesidades del pueblo, orientando el proceso productivo a la inclusión de los excluidos y excluidas y **a la construcción de un modelo socialista de desarrollo económico** soberano, endógeno y sustentable (art. 6,3); el “combatir el monopolio y los oligopolios privados, como mecanismos y estructuras de dominación, de distorsión de los precios y de la oferta de los productos.”(art. 6,7).

El artículo 13 de la Ley Orgánica dispuso que los lineamientos estratégicos, políticas y planes nacionales, regionales, sectoriales e internacionales, una vez aprobados por el Presidente de la República, en general, “**serán de obligatorio cumplimiento** y podrán ser dictados mediante decreto, aprobado en Consejo de Ministros, para su publicación en la *Gaceta*

Oficial” (art. 13). Además, el artículo 14 de la Ley agrega, respecto de la Administración Pública nacional, que **“los ministerios, servicios autónomos, institutos autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado y demás entes adscritos descentralizados, se regirán en sus actuaciones por los lineamientos estratégicos, políticas y planes aprobados conforme a la planificación centralizada”** (art.14).

Como se dijo, hasta 2008, y conforme a la Constitución (art. 142) y a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, la única figura de ente descentralizado funcionalmente con forma de derecho público que se regulaba, era la figura del instituto autónomo,⁴⁰ a la cual, con la reforma de la Ley Orgánica de 2008, se le agregó una nueva figura que es la de los “institutos públicos” con idéntico régimen que aquellos, pero sin el calificativo de “autónomo” dada la orientación general de esta reforma de centralizar totalmente la Administración Pública y eliminar todo vestigio de autonomía en la Administración Pública y organización del Estado.

A tal efecto, el artículo 96 de la Ley Orgánica regula a estos “institutos públicos” como personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creados por ley nacional, estatal u ordenanza municipal, dotado de patrimonio propio, con las competencias o actividades determinadas en estas; institutos que conforme al artículo 97 de la Ley Orgánica deben crearse mediante ley (nacional, estatal u ordenanza) la cual debe contener, en forma expresa, el señalamiento preciso de su finalidad, competencias y actividades a su cargo; el grado de autogestión presupuestaria, administrativa y financiera que se establezca; la descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos; su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus unidades administrativas y señalamiento de su jerarquía y atribuciones; y los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el órgano de adscripción.

Dichos institutos públicos de acuerdo con la Ley Orgánica gozan de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios (art. 98), con lo cual se eliminó el régimen legal anterior que exigía que fuera la ley especial de creación de los institutos autónomos la que dispusiera en cada caso el régimen de los privilegios y prerrogativas de los cuales gozarían.

Por otra parte, en relación con el régimen legal administrativo, en la ley Orgánica se dispuso con carácter general que los institutos públicos están sujetos a los principios y bases establecidos en la normativa que regule la actividad administrativa, en particular, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, así como a los lineamientos de la Planificación Centralizada (art. 99).

Como se dijo, la Ley Orgánica de 2008 no reguló sino a la nueva figura de los institutos públicos, sin autonomía, y en cuanto a los institutos autónomos lo que se previó fue, de acuerdo con el artículo 101 de la Ley Orgánica, que los mismos se regulan por las disposiciones previstas en la sección de la Ley destinada a los “institutos públicos”, y en todas aquellas normas que les sean aplicables a estos.

⁴⁰ Véase Jesús Caballero Ortiz, *Los Institutos Autónomos*, Caracas 1985.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA DE ECONOMÍA COMUNAL

En el antes mencionado proyecto de reforma constitucional de 2007, se buscó cambiar radicalmente la Constitución Económica del texto de 1999,⁴¹ el cual luego de sancionado por la Asamblea nacional en noviembre de 2007, fue rechazado por el pueblo en referendo de diciembre de ese mismo año.⁴²

Dicha reforma constitucional, como se dijo, buscaba crear en lugar del Estado democrático y social de derecho, un Estado del Poder Popular o Estado Comunal, transformando el sistema de economía mixta existente, en un sistema de economía estatal y de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista, donde desaparecía la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucionales, y con ello, el principio mismo de la reserva legal.⁴³

En su lugar, se buscaba que en la Constitución sólo se regulara la definición de una política estatal para fomentar y desarrollar “distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”. Y además, se buscaba eliminar la garantía de la propiedad privada y sólo “reconocer y garantizar “las diferentes formas de propiedad”, que eran: primero, la “propiedad pública” que era “aquella que pertenece a los entes del Estado;” segundo, la propiedad social que era aquella “que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones”, y que podía ser de dos tipos: “La propiedad social indirecta cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad”, y “la propiedad social directa, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos terri-

⁴¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007,” en “Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña”, *Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, Con. 12, La Coruña 2008, pp. 87-125; “Hacia la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional,” en *Estudios Jurídicos*, Volumen XIII, Enero 2004-Diciembre 2007, Asociación Hipólito Herrera Billini, Santo Domingo, República Dominicana 2008, pp. 17-66; “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (Agosto 2007)”, *Revista de Derecho Público*, N° 111, (julio-septiembre 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 7-42

⁴² Véase Allan R. Brewer-Carías, “La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario,” en José Ma. Serna de la Garza (Coordinador), *Procesos Constituyentes contemporáneos en América latina. Tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 407-449; “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65; “La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario”, en *Revista Peruana de Derecho Público*, Año 8, N° 15, Lima, Julio-Diciembre 2007, pp. 13-53.

⁴³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 115 ss.

toriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana.” Tercero, la “propiedad colectiva” era “la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado”; cuarto la “propiedad mixta” que era “la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la Nación;” y quinto, la “propiedad privada” que era “aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición, y las limitaciones y restricciones que establece la ley.”

A pesar de que la reforma constitucional fue rechazada por el pueblo mediante referendo de diciembre de 2007, la misma fue inconstitucionalmente implementada en leyes sucesivas, hasta culminar con el conjunto de leyes relativas al Poder Popular y al Estado Comunal dictadas en Venezuela en diciembre de 2010,⁴⁴ mediante las cuales se impuso al país un sistema socialista, por el cual nadie ha votado y al contrario fue rechazado popularmente, habiéndose sancionado entre ellas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LO-SEC),⁴⁵ el cual se ha concebido, como:

“el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.” (art. 2)

Se trata, por tanto, de un sistema económico que se desarrolla exclusivamente “a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal” que conforme a la Ley vienen a constituir nuevas organizaciones administrativas, propias del Estado Comunal o del Poder Popular estructurado en paralelo al Estado Constitucional.⁴⁶

En efecto, esas organizaciones socioproductivas se conciben en la Ley como los “actores” fundamentales que se han diseñado para dar soporte al sistema económico comunal, pues es a través de ellas que se desarrolla el “modelo productivo socialista” que propugna, las cuales se definen como las:

⁴⁴ Véase las Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social, en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase los comentarios a dichas leyes en Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)* Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011

⁴⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. del 21 de diciembre de 2010. El Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (Decreto N° 8.795 de 02-02-2012) en *Gaceta Oficial* N° 39.856 del 2 de febrero de 2012.

⁴⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109.

“unidades de producción constituidas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, con objetivos e intereses comunes, orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en las cuales el trabajo tiene significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación” (art. 9).

Conforme a la Ley, va a ser a través de estas organizaciones socioproductivas que en forma exclusiva se desarrollará la economía del país, las cuales conforme al artículo 10 de la Ley, son sólo cuatro: primero, las empresas del Estado Comunal; segundo, las empresas públicas del Estado Constitucional; tercero, las unidades productivas familiares; y cuarto, los grupos de trueque.

En particular, en relación con lo que conocemos como Administración Pública, la primera “nueva” organización que establece la ley son las Empresas del Estado Comunal o Empresas de propiedad social directa comunal, concebidas como la “unidad socioproductiva constituida por las instancias de Poder Popular en sus respectivos ámbitos geográficos, destinada al beneficio de los productores y productoras que la integran, de la colectividad a las que corresponden y al desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes.” (art. 10.1). Se trata siempre de empresas de propiedad social directa comunal creadas por las diversas instancias del Poder Popular, cuya gestión y administración es por tanto siempre ejercida la instancia que la constituya, de manera que siempre tienen un ámbito geográfico local limitado, confinadas a una comuna o alguna agregación de comunas.⁴⁷

Además, la otra “nueva” organización administrativa creada conforme a la Ley, son las Empresas públicas o Empresa de propiedad social indirecta comunal, concebidas como la “unidad socioproductiva constituida por el Poder Público en el ámbito territorial de una instancia del Poder Popular, destinadas al beneficio de sus productores y productoras, de la colectividad del ámbito geográfico respectivo y del desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes” (art. 10.2). En estos casos se trata siempre de empresas de propiedad social indirecta comunal, constituidas por los órganos del Poder Público (República, Estados y Municipios), es decir, empresas públicas nacionales, estatales y municipales pero siempre creadas en un ámbito geográfico y territorial limitado reducido al de alguna instancia del Poder Popular, y cuya gestión y administración corresponde siempre, como principio, al ente u órgano del Poder Público que las constituya; sin que ello obste para que, progresivamente, la gestión y administración de estas empresas sea transferida a las instancias del Poder Popular, en cuyo caso, se constituirían en empresas de propiedad social comunal directa, es decir, en empresas del Estado Comunal.

Por supuesto, el sistema de producción socialista que se regula en la Ley es un sistema económico sometido a una planificación centralizada, conforme a la cual está proscrita toda iniciativa privada, controlado además por el Ejecutivo nacional directamente. Para ese fin, la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular de 2008, ya había establecido que el sistema de economía comunal estaba bajo el control del Ejecutivo Nacional, como “órgano rector,” que se ejercía por órgano del Ministerio de las Comunas (art. 6), lo cual se ha cambiado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC) que establece ahora que es el Ministerio de las Comunas, “el órgano coordinador de las políticas públicas relacio-

⁴⁷ Véase la información general sobre las Empresas de Producción Social en http://www.mpcmunas.gob.ve:80/noticias_detalle.php?id=6463

nadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socioproductivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables” (art 7).

Es dicho Ministerio, por otra parte, el que tiene competencia, conforme al artículo 8 de la Ley, entre otras, para “otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones socioproductivas;” para “dictar las políticas y lineamientos en materia de economía comunal;” para “asignar recursos para el desarrollo de las organizaciones socioproductivas;” y para “velar porque los planes y proyectos de sistema económico comunal se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.”

En cuanto a las normas destinadas a la constitución de estas nuevas formas organizativas en la Administración Pública, por lo que respecta a las empresas del Estado Comunal (de propiedad social directa comunal), las mismas deben ser constituidas “mediante documento constitutivo estatutario, acompañado del respectivo proyecto socioproductivo, haciendo este último las veces de capital social de la empresa,” el cual debe ser “elaborado con base en las necesidades y potencialidades de las comunidades de la instancia del Poder Popular a la que corresponda, y de acuerdo al plan de desarrollo del correspondiente sistema de agregación comunal.” (art. 12). En cuanto a las Empresas públicas constituidas por órganos o entes del Poder Público (de propiedad social indirecta comunal), las mismas deben ser constituidas mediante “documento constitutivo estatutario, de acuerdo a las normativas que rijan al órgano o ente público encargado de su constitución.” Se entiende que se refiere al acto ejecutivo por medio del cual se decide en la Administración Central o descentralizada, la creación de una empresa, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública (art. 13). Para 2011, se reportaba que existían 402 empresas estatales.⁴⁸

Los documentos de las empresas de propiedad social comunal deben siempre indicar tal carácter, bien sea con la mención expresa de “Empresa de Propiedad Social” o abreviación mediante las siglas “EPS” (art. 17), y las mismas adquieren personalidad jurídica, no mediante la inscripción de su documento constitutivo en el registro mercantil, sino mediante el registro del mismo “ante el órgano coordinador,” es decir, ante el Ministerio de las Comunas (art. 16). El Ministerio de las Comunas, puede abstenerse de registrar una organización socioproductiva, además de cuando no se acompañen los documentos exigidos en la Ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión no subsanada, “cuando el proyecto socio productivo de la organización tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la Ley.” (Art. 18) Por tanto, ninguna organización socioproductiva que no sea socialista o que no responda al modelo productivo socialista podría ser registrada.

La promoción, funcionamiento y fiscalización de las Empresas de Producción Social (EPS) se rige por la Resolución N° DM/256-2006 emanada del Ministro de Industrias Básicas y Minería, “por la cual se dicta el “Instrumento Normativo Interno Sobre la Promoción, Funcionamiento y Fiscalización de las Empresas de Producción Social (EPS) y aquellas socieda-

⁴⁸ De las cuales 134 estaban adscritas al Ministerio de Energía y Petróleo, 56 al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industrias, y 50 al Ministerio de Agricultura y Tierras, y 33 al Ministerio de Industrias Básicas y Minería. Véase en Claudia Curiel Leidenz, Estado, propiedad y organizaciones socioproductivas (Documento. Versión para discusión), UCAB. Encuentro de Organizaciones Sociales, Caracas 2012, en <http://www.eosvenezuela.info/wp-content/uploads/2012/02/curiel.pdf>

des mercantiles comprometidas con la construcción del nuevo modelo productivo” en el Ministerio de Industrias Básicas y Minería y sus Entes Adscritos⁴⁹

De lo anterior resulta que conforme a la LOSEC se ha establecido toda una precisa regulación sobre la constitución y funcionamiento de las organizaciones socioproductivas, diferentes a las que rigen en el ordenamiento jurídico de la República para las organizaciones económicas o empresariales, particularmente diferentes a las establecidas en el Código de Comercio, fundamentalmente financiadas a través de fondos provenientes de Petróleos de Venezuela. Con base en ello, en consecuencia, para 2009, en el Registro de las Empresas de Producción Social (REPS) de PDVSA existían 7649 empresas y 5822 cooperativas,⁵⁰ siendo aplicables, conforme al artículo 39 de la LOSEC, los siguientes principios básicos: primero, las personas naturales y sujetos públicos o privados que formen parte de empresas de propiedad social comunal *no tienen derecho o participación sobre el patrimonio* de las mismas, y el reparto de excedentes económicos, si los hubiere, se hará de conformidad con lo establecido en la Ley; y segundo, las empresas de propiedad social comunal pueden realizar cualesquiera actos de comercio, pero tales actos no pueden constituir su único o exclusivo objeto empresarial, por cuanto éste debe comprender, además de las actividades que resulten en un beneficio para sus productores que las conformen, la reinversión social del excedente para el desarrollo de la comunidad y contribución al desarrollo social integral del país.

⁴⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 38462 de 20-06-2006.

⁵⁰ Véase la referencia en Claudia Curiel Leidenz, Estado, propiedad y organizaciones socioproductivas (Documento. Versión para discusión), UCAB. Encuentro de Organizaciones Sociales, Caracas 2012, en <http://www.eosvenezuela.info/wp-content/uploads/2012/02/curiel.pdf>