

SEGUNDA PARTE: SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO

Sección I: Organización de la Administración Pública

Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública: 2008-2014. Cambiando todo para que nada cambie

Miguel Ángel Torrealba Sánchez
Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: *Se analizan los cambios principales de la Reforma de 2014 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.*

Palabras Clave: *Administración Pública – Ley Orgánica de la Administración Pública.*

Abstract: *This paper analyzes the legal reform of Public Administration Venezuelan Act 2014.*

Key Words: *Public Administration – Public Administration Act.*

PRELIMINAR

En el año 2008 tuvimos la oportunidad de exponer una reseña de los principales cambios que se produjeron en la Ley Orgánica de la Administración Pública, con ocasión de su reforma mediante el Decreto-Ley de 2008¹. Corresponde ahora comentar las modificaciones

¹ G.O. 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública N° 6.217 del 15 de julio de 2008. *Cfr.* Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: *Breves apuntes sobre los principales cambios derivados de la reforma de la Ley*

acaecidas recientemente con el Decreto-Ley de 2014². Pero desde ya, cabe adelantar que, si en el caso de la primera reforma, esas modificaciones no incidían sustancialmente en el texto normativo, sino en algunos de sus aspectos, con el reciente texto se está en presencia de cambios en el mayor de los casos bastante inocuos –no en lo que se refiere a revelar las crecientes tendencias centralistas del Legislador-Ejecutivo, sino en cuanto a producir una alteración sustancial en el diseño organizativo y funcional de la Administración Pública Venezolana–, que llevan a preguntarse su justificación, tanto desde el punto de vista de la técnica legislativa, como en cuanto a si realmente subyacían objetivos de fondo que ameritaran tales reformas.

Es por ello que hemos añadido una hipótesis en el título, vinculada con el conocido postulado <<gatopardiano>>, y que pretendemos, si no demostrar, al menos sí postular como tesis interpretativa plausible ante la constatación de una reforma legislativa injustificada, improvisada y carente de coherencia.

Veamos a continuación pues, los principales aspectos que han cambiado con la entrada en vigencia del Decreto Ley ya referido. A tales fines, en un primer apartado se resumirán los asuntos primordiales sobre los que versó la reforma del 2008, para confrontarlos, en un segundo apartado, con lo modificado el pasado año.

I. LA PRIMERA REFORMA (2008)³

1. *Ámbito de aplicación (Artículo 2º)*

Se produjo la primera ampliación del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley original, toda vez que, mientras esta establecía que era la Administración Pública Nacional la destinataria fundamental de sus mandatos, en la Reforma se extendió su aplicabilidad directa y total a los entes político-territoriales, en menoscabo de la original autonomía de estos para adoptar y desarrollar los principios y normas de la Ley. De allí que la Reforma de 2008 inició con una severa carga centralizadora⁴.

2. *Sustitución del término <<particulares>> por personas (Artículo 5)*

Este cambio fue más nominal que sustancial, aunque en la Exposición de Motivos se pretendió justificar en la supuesta intención de eliminar equívocos respecto a la prevalencia del interés general sobre el particular. No obstante que en su oportunidad consideramos no demasiado trascendente ese reemplazo de términos⁵, evidenció sin embargo la tendencia, no solo legislativa sino también jurisprudencial, de invocar de forma genérica y retóri-

Orgánica de la Administración Pública. En: *Anuario de Derecho Público*. Año 2. Centro de Estudios de Derecho Público. Universidad Monteávila. Caracas, 2009, pp. 97-104.

² G.O. 6.147 Extraordinario del 17 de noviembre de 2014. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública N° 1.424 del 17 de noviembre de 2014.

³ Este apartado tiene su base en nuestro trabajo referido en la nota al pie N° 2. Sobre la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública acaecida en 2008, véanse también: Brewer-Carías, Allan R.: *El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública*, pp. 161-165; Pellegrino Pacera, Cosimina G.: *La reedición de la propuesta constitucional de 2007 en el Decreto N° 6.217 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, pp. 163-167 y Caballero Ortiz, Jesús: *Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública*, pp. 169-174, todos en: *Revista de Derecho Público* N° 115. Estudios sobre los Decretos Leyes. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008.

⁴ Cfr. Brewer-Carías, *El sentido de la reforma...*, pp. 157-159.

⁵ Torrealba Sánchez, *Breves apuntes...*, p. 98.

ca el interés general como justificación de la actividad administrativa contraria a Derecho y lesiva de los derechos de la persona⁶.

3. *Eliminación definitiva del agotamiento obligatorio de la vía administrativa como requisito de admisibilidad para interponer pretensiones procesales de nulidad de actos administrativos (Artículo 7.10)*

Al suprimirse la respectiva Disposición Transitoria que impedía la vigencia de la norma original, terminaba ya por vía legislativa lo que había iniciado la Jurisprudencia, en una interpretación aislada de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004⁷, en cuanto a consagrar el derecho de los particulares de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para interponer pretensiones de nulidad de actos administrativos sin tener que agotar previamente los recursos administrativos.

4. *Inclusión de los principios de <<modernidad>> y de <<paralelismo de formas>> (Artículo 10)*

Se trató de uno de los cambios más carentes de sustancia de la Reforma de 2008.

5. *Tendencia a la planificación centralizada*⁸

Fue esta una de las orientaciones que determinaron la Reforma de 2008. Veamos dos de sus manifestaciones:

A. Eliminación del término <<autonomía>> del texto de la Ley, que se evidenció en el cambio de denominación de los Servicios Autónomos por el de Servicios Desconcentrados, así como la regulación de los Institutos Autónomos⁹.

B. Instauración de la Comisión Central de Planificación en la estructura organizativa de la Administración Central. Aunque la misma había sido creada previamente¹⁰, en la reforma de 2008 se le otorgó un gran protagonismo al caracterizarse como el órgano encargado de armonizar y adecuar las actuaciones de la Administración Pública a la Planificación Centralizada.

⁶ Véase por ejemplo: Herrera Orellana, Luis Alfonso: *La argumentación jurídica y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa*. Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Un balance a los tres años de su vigencia. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2014, pp. 83-107; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: *Interés general y tutela cautelar en el contencioso-administrativo: reseña de una peligrosa tendencia jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia*. Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano. Centro de Estudios de Derecho Público. Universidad Monteávila. Caracas, enero-abril 2014, pp. 211-257. Documento en línea: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2014/10/INTERES-GENERAL-Y-TUTELA-CAUTELAR-EN-EL-CONTENCIOSO.pdf>.

⁷ Cfr. Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: *Manual de Contencioso administrativo*. Editorial Texto C.A., 2ª edición, Caracas, 2007, pp. 221-233, así como la bibliografía allí citada.

⁸ Cfr. Brewer Carías, *El sentido...*, pp. 157-159.

⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 157.

¹⁰ G.O. 5.841 Extraordinario del 12 de junio de 2007, Decreto-Ley 5.384 del 12 de junio.

5. *Referencia expresa a las Misiones (Artículo 15, in fine), sujetas a la Planificación Centralizada, aunque con un régimen de especial precariedad*

Se trató del primer intento de incorporar a la Ley las técnicas organizativas vinculadas con la fallida Reforma Constitucional de 2007, a manera de Administración paralela a la <<tradicional>>, aunque en una regulación bastante escueta¹¹.

6. *Posibilidad de transferencia de potestades públicas a los Consejos Comunales (Artículo 20, primer aparte)*

Al respecto, sostuvimos en anterior oportunidad que solo mediante una tesis interpretativa conforme a la Constitución, podía entenderse que la regulación del artículo 20, primer aparte, de la Reforma de 2008, constituía un desarrollo del artículo 184 constitucional, en cuanto a la transferencia más bien de servicios o actividades prestacionales antes que una verdadera descentralización¹². Ello sin menoscabo de la cuestionable constitucionalidad que ha tenido el desarrollo del llamado <<Poder Popular>>¹³.

7. *Creación de Autoridades Regionales (Artículo 70)*

Respecto a estas Autoridades Regionales, se trató de figura subjetiva cuya naturaleza jurídica –de forma semejante a las Misiones- no fue precisada en la Ley, y que produciría una innecesaria superposición de órganos o de entidades ya regulados en el texto legal con competencias similares, y que en definitiva, pretendía recoger la figura de las Vicepresidencias Regionales previstas en la fallida Reforma Constitucional de 2007.

8. *Regulación de los Institutos Públicos como figura subjetiva paralela a los Institutos Autónomos (Artículo 96)*

Otra de las muestras de la aversión a la autonomía, como característica de la reforma legal de 2008, fue la pretendida sustitución de los Institutos Autónomos por los Institutos Públicos, al establecerse que los últimos tendrían el mismo régimen que anteriormente correspondía a los primeros, pero eliminando la autonomía¹⁴.

¹¹ Cfr. Brewer Carías, *El sentido...*, pp. 159-160, Torrealba Sánchez, *Breves apuntes...*, p. 99-100; Pellegrino Pacera, *op. cit.*, pp. 166-167. Sobre las Misiones, véanse entre otros: Hernández G., José Ignacio: “La Administración Paralela como instrumento del Poder Público”. *Revista de Derecho Público* N° 112. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007, pp. 175-178; Rondón De Sansó, Hildegard: “El concepto de Derecho Administrativo en Venezuela y las Administraciones Públicas”. En: *100 Años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Tomo I. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2011, pp. 358-365; León Álvarez, María Elena: “Estudios acerca de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008: El concepto de acto administrativo y su aplicación a las Misiones”. En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Tomo II. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2011, pp. 813-823; Zambrano M., Paula E.: *Las Misiones en la organización administrativa venezolana*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2011.

¹² Torrealba Sánchez, *Breves apuntes...*, p. 100.

¹³ Cfr. entre otros: AA.VV.: *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.

¹⁴ Sobre el punto véase: Caballero Ortiz, *op. cit.*, pp. 171-173.

Esa intención se evidenció de la propia Exposición de Motivos del Decreto-Ley de reforma, pero como ya expusimos en anterior oportunidad¹⁵, lo cierto es que, aparte de la expresa previsión constitucional (artículo 142), en los años siguientes a la Reforma se siguieron creando Institutos Autónomos, así como también Institutos Públicos, en una muestra de evidente incoherencia legislativa que impidió el propósito de sustituir a los institutos autónomos como entidad pública por antonomasia en la reciente evolución constitucional venezolana.

9. *Cambio en la definición de las Empresas del Estado (Artículo 102)*

Se trató de una modificación carente de antecedentes legales y de bases doctrinarias en el caso venezolano, al adoptarse una contradictoria definición legal de las Empresas del Estado como personas jurídicas de Derecho Público con un régimen de creación de Derecho Privado y una sujeción a la legislación ordinaria, incluyendo la laboral¹⁶. Con ello, se le otorgó una naturaleza de ente público a una figura cuyos índices de reconocimiento apuntaron siempre a que se trataba de un ente estatal con forma de Derecho Privado.

10. *Reforma en la definición de órgano (Artículo 15, primer aparte)*

El cambio pareció ser más técnico que sustancial, en cuanto a establecer que el órgano sería la unidad administrativa que ostente funciones con efectos jurídicos o cuya actuación tenga carácter regulatorio (y no preceptivo, como era la redacción original).

II. LA SEGUNDA REFORMA (2014)

Veamos a continuación, de forma sucinta, los principales cambios establecidos en la reforma del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014¹⁷:

1. *Ámbito de aplicación (Artículo 2)*

Se incorpora a la enumeración de entidades político-territoriales destinatarias de la Ley, al Distrito Capital y al Territorio Insular Miranda¹⁸. Se trata de una mera inclusión de forma, y que obedece a la técnica legislativa de enumerar cada entidad específica que conforma territorialmente al Estado Venezolano¹⁹.

¹⁵ Cfr. Torrealba Sánchez, *Breves apuntes...*, p. 102.

¹⁶ Cfr. Brewer Carías, *El sentido...*, p. 157; Caballero Ortiz, *op. cit.*, pp. 173-174.

¹⁷ En la elaboración de este apartado fue de especial utilidad el cuadro comparativo entre las reformas legales de 2008 y 2014 facilitado por el Profesor Antonio Silva Aranguren (inédito).

¹⁸ Ya se señaló que en la Reforma de 2008, se habían incorporado en el artículo 15 a las Misiones dentro de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, pero no como entidades político-territoriales. De hecho, su régimen, que se mantiene, sigue siendo insuficiente por cuanto nada detalla sobre su naturaleza jurídica (Cfr. Torrealba Sánchez, *Breves apuntes...*, pp. 99-100; Brewer Carías, *El sentido...*, p. 157).

¹⁹ Por ser ajeno al objeto de estas páginas, prescindimos del examen de constitucionalidad de la regulación legal de esas dos entidades político-territoriales, la primera expresamente prevista en el artículo 18 *in fine* de la Constitución de 1999.

2. *Sustitución del término <<funcionarios de la Administración Pública>> por <<funcionarios públicos>> (Artículos 8 y 9)*

Se trata de un cambio nominal²⁰, pues si bien es cierto que el término funcionario público se refiere a aquél que está al servicio de todas las ramas del Poder Público en sus diversos ámbitos político-territoriales, y no solo a los de la Administración Pública (entendida esta como Ejecutivo a tales efectos), también lo es que ya el propio texto legal dispuso su aplicación directa a todos los niveles de la Administración Pública, y supletoria a todas las ramas del Poder Público.

3. *Incorporación de los <<Jefes de Gobierno>> (Artículos 34, 41 y 44)*

Se trata en este caso de incluir en el elenco de autoridades administrativas, a los llamados <<Jefes de Gobierno>>, de las entidades político-territoriales creadas por el Ejecutivo Nacional al margen de la Constitución²¹. Téngase en cuenta, entre otros elementos, como ha advertido la doctrina, que consagrado como uno de los caracteres fundamentales de la forma de Estado de la República la de ser electivas sus autoridades (artículos 5 y 6), resulta contraria al Texto Fundamental la creación de entidades territoriales paralelas a las ya existentes, así como la consagración de que las máximas autoridades de estas sean funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y no de elección popular²².

4. *Decrecimiento del protagonismo de la Comisión Central de Planificación*

Aunque nada señala al respecto la Exposición de Motivos, la reforma vigente pretendió restarle importancia a la Comisión Central de Planificación, precisamente, en el sentido opuesto a la de 2008. En ese sentido, ella deja de estar incluida dentro de los órganos **superiores** de la Administración Pública Nacional, como lo estaba con el carácter de <<órgano

²⁰ Un cambio también nominal en la previa Reforma de 2008, fue la inclusión de los vocablos <<funcionarios y funcionarias>> (Cfr. Brewer-Carías, *El sentido de la reforma...*, p. 156). A ese se añade el agregado actual de Ministerios <<del Poder Popular>>.

²¹ Al respecto señala la Exposición de Motivos: <<...se incorporaron en el texto legal las nuevas figuras de gobierno y territoriales, para asegurar que la lucha contra el flagelo de la corrupción abarque toda la extensión del territorio de la República, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la identidad nacional y la defensa de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración de la Nación>>. Es difícil encontrar un intento de justificación más precario y carente de pertinencia para instaurar entidades político-territoriales con sus autoridades designadas por el Ejecutivo Nacional, al margen de los postulados constitucionales.

²² Véase entre otros: AA.VV.: *Leyes sobre el Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*. Colección Textos Legislativos N° 45. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009; Brewer-Carías, Allan R.: *El Estado totalitario y la ausencia de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, de Economía Mixta y Descentralizado*. En: XVII Jornadas Centenarias Internacionales del Colegio de Abogados del Estado Carabobo. Constitución, Derecho Administrativo y Proceso: Vigencia, reforma e innovación Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2014, pp. 144-145; Brewer-Carías, Allan R.: *La problemática del régimen jurídico del "Distrito Capital" en la estructura federal del Estado en Venezuela, y su inconstitucional regulación legal*.

Documento en línea: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20603.%20CONSIDERACIONES%20SOBRE%20LA%20LEY%20ESPECIAL%20SOBRE%20EL%20DISTRITO%20CAPITAL%20abril%202009.doc.pdf>; SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique: *Inconstitucionalidad del Estado Comunal*. En: XVII Jornadas Centenarias Internacionales del Colegio de Abogados del Estado Carabobo. Constitución, Derecho Administrativo y Proceso: Vigencia, reforma e innovación Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2014 pp. 171-175.

superior de coordinación y control de la planificación centralizada>> (artículo 44, primer aparte, de la reforma de 2008), aunque contradictoriamente, en el artículo 60 se la define como <<*órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada*>>.

No obstante, en el artículo 60 se incluye una mención que también determina el decremento de su importancia funcional y operativa, al señalarse que la misma <<... *contará con el apoyo del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación para la coordinación, soporte técnico, metodológico, formación así como el sistema de seguimiento e indicadores del sistema nacional de planificación*>>, agregado que, interpretado armónicamente con el resto de las normas reguladoras de la referida Comisión, parece apuntar a que, a partir de la Reforma bajo análisis, sus atribuciones se encuadran como competencias concurrentes con el respectivo Ministerio²³.

Por otra parte, las menciones expresas que se hacían reiteradamente en el texto de 2008 a la misma se sustituyen por una fórmula más genérica al <<*órgano al cual compete la planificación central*>> o expresiones semejantes (v.g. artículo 15, segundo aparte, 19 encabezamiento, 85.6 y 122 del texto de 2014), lo que implica que no necesariamente la competencia le corresponderá a la referida Comisión.

1. *Cambios en los requisitos para la creación y modificación de órganos y entes administrativos (Artículo 16.1)*

Se añade una nada clara referencia a la descripción de la <<*configuración subjetiva*>>, como requisito para la creación o modificación de órganos y entes, en tanto que se elimina la necesidad de determinar su adscripción funcional y organizativa, lo que sí era una variable importante para determinar, entre otros elementos, la racionalidad y eficacia en la organización administrativa de la figura subjetiva a crear o modificar.

2. *Modificación de las potestades para establecer el régimen competencial de entes y órganos administrativos (Artículo 32)*

Mientras que en el Decreto-Ley de 2008, la potestad para <<*atribuir o delegar competencias y atribuciones a los referidos entes, regulando su organización y funcionamiento en coordinación con los lineamientos de la planificación centralizada*>> correspondía únicamente a los Ministros, en la reforma vigente se amplía el número de destinatarios de tal potestad, visto que la ostentan también <<*los titulares de los órganos superiores o las máximas autoridades de dichos órganos y entes*>>, a los fines de <<*distribuir las competencias y atribuciones otorgadas a éstos, regulando su organización y funcionamiento en coordinación con los lineamientos de la planificación centralizada*>>. Como contrapartida, se requiere la expresa previsión de tal potestad en el instrumento de creación de la respectiva figura subjetiva.

3. *Cambios menores en las fórmulas organizativas de delegación (Artículos 34 y 35)*

Se incluye, dentro de la delegación interorgánica, además de la transferencia de atribuciones y de firmas, la delegación de la <<*celebración de actos*>>. A reserva de un estudio más detallado de tal figura, en principio pareciera que se trata de una adición meramente formal, pues en la gran mayoría de los casos, el acto material de celebración encuadraría bien en la delegación de atribuciones o de firmas (Artículo 34).

²³ La otra hipótesis pudiera ser entender que más bien se pretendió darle apoyo técnico a la Comisión Central de Planificación para el ejercicio de sus potestades, pero ello no parece ajustarse al resto del articulado. En todo caso, lo que resalta es la escasa coherencia de la Reforma en este punto.

Por otra parte, dentro del régimen de la delegación, se agrega como exigencia formal en el acto de delegación, la oportunidad y forma en que el delegado deberá rendir cuenta al delegante (Artículo 35).

4. *Inclusión de las Vicepresidencias Sectoriales (Artículos 49 al 51)*

Se agregan a la estructura organizativa de la Administración Pública las Vicepresidencias Sectoriales, que son encuadradas como órganos superiores de la Administración Pública Nacional Central <<encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios (...) que determine el Presidente (...) de la República...>>. Se trata de la adopción en la Reforma de un hecho cumplido en la práctica, pues estos órganos ya habían sido creados previamente y estaban en funcionamiento dentro del Consejo de Ministros²⁴. Por supuesto, la denominación no se ajusta a los parámetros Constitucionales, que solo prevé con tal nombre la figura del Vicepresidente Ejecutivo (artículo 238)²⁵, y no la inclusión de una serie de órganos a título de escalón intermedio en la jerarquía administrativa entre este y los Ministros.

Se está en presencia pues, de una inclusión formal, al margen de la Constitución, de autoridades en el diseño organizativo que no están previstas en el texto fundamental, de suficiente importancia, al punto que esos Vicepresidentes Sectoriales, por ejemplo, ostentan competencias para evaluar la gestión Ministerial, (artículo 50.6), dar órdenes a los Ministros del Ejecutivo Nacional (artículo 78.4), y resolver, a modo de superior jerárquico, los asuntos en los que los Ministros no puedan hacerlo por encontrarse incurso en alguna causal de recusación o inhibición que evidencie su falta de objetividad y, por tanto, de competencia subjetiva.

La justificación de estas figuras vendría dada, según señala la Exposición de Motivos - en una de las escasas explicaciones que esta pretende aportar al entendimiento de la Reforma - a los fines de darle rango legal con el propósito de <<...control a nivel superior de la Administración Pública, de la adecuada ejecución de políticas y la eficiente Administración de los recursos de pueblo soberano, otorgando a dichas estructuras de nivel superior de supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular, en aras de garantizar y proteger los intereses del pueblo en sus diferentes niveles de gobierno>>.

²⁴ A partir -al menos- del Decreto 6.918 del 16 de septiembre de 2009, contenido del Reglamento Interno del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano, publicado en *G.O.* 39.267 del 18 de septiembre de 2009.

²⁵ La adición de <<Vicepresidentes>> fue una tendencia planteada por el Ejecutivo a partir de la fallida reforma de 2007 (véase: Ahora la batalla es por el SÍ. Presentación del proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional, por parte del Comandante Hugo Chávez, presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Palacio Federal Legislativo, Caracas, Miércoles, 15 de agosto de 2007; documento en línea: http://www.minpi.gob.ve/minpi/downloads/reforma_const.pdf), que aunque fue rechazada en consulta popular, ha venido siendo establecida mediante leyes, en contravención a la Constitución. Véase al respecto, entre otros: Brewer Carías, Allan R.: Estudio sobre la propuesta de Reforma Constitucional para establecer un Estado Socialista, Centralizado y Militarista (Análisis del Anteproyecto presidencial de reforma de la Constitución, agosto 2007). Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007, pp. 381-424, ISSN 0718-0195 Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 407-410. Disponible en línea: http://www.cecoch.cl/htm/revista/docs/estudiosconst/5n_2_5_2007/18_Estudio_sobre.pdf. Rachedell, Manuel: *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*. Editorial Jurídica Venezolana-Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2007.

Como puede verse, la pretendida justificación no pasa de ser una de tantas superficiales fórmulas de estilo vacías de real contenido tan al uso en el actual discurso de los jefes de la Administración Pública venezolana, y que por su propia vacuidad, no justifica de forma concreta la razón política, jurídica o técnica que determinó el cambio en la estructura administrativa. De allí, que al margen de su cuestionable constitucionalidad, ya en cuanto a su conveniencia, tal inclusión no se apoya en un diagnóstico de las carencias del diseño organizativo que se propone modificar, y mucho se justifica en el examen de las diversas opciones que determinaron la escogencia concreta para instaurar esas <<Vicepresidencias Sectoriales>>²⁶.

5. *Modificación de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros (Artículo 51)*

En primer término, la reforma parece ampliar las potestades del Presidente de la República en cuanto a que debe regular, mediante Decreto, todo lo relativo al Consejo de Ministros, y no solo los aspectos de su organización y funcionamiento. No obstante, en realidad serán pocos los asuntos que de alguna forma no encuadren justamente en materias organizativas u operativas, por lo que el cambio en realidad es más formal que sustancial.

Por otra parte, el artículo detalla lo que deberá contener el referido Decreto de regulación del Consejo de Ministros, en cuanto a organización y funcionamiento. En ese último aspecto se establece el *quórum* y los mecanismos de toma de decisiones (con dos niveles de debate y consulta: de definición conceptual y estratégica). Se trata de asuntos de importancia, pero que no parecen ameritar de tal escala de detalle en el plano legal, bastando el marco regulatorio previamente existente. A ello se añade que el artículo 54.7 de la Reforma remite el desarrollo de tales previsiones al Reglamento Orgánico del Consejo de Ministros, por lo que se está ante preceptos de índole reglamentaria que, a su vez, remiten su desarrollo a un Reglamento, lo que corrobora que su propia naturaleza y contenido aconsejaba mantenerlos en el rango sub-legal.

6. *Intento de asimilación de los Institutos Autónomos con los Institutos Públicos (Artículo 98)*

En la Reforma de 2008, como ya se indicó, el Legislador-Ejecutivo, procurando eliminar la fórmula organizativa de la autonomía, se encontró con el obstáculo de la existencia de los Institutos Autónomos, ente público ejemplo por antonomasia de la descentralización funcional, y previsto en el texto Constitucional a partir de 1961 (véase el epígrafe II. 9). De allí que optó por establecer a los Institutos Públicos como entidad paralela, en la búsqueda del reemplazo paulatino de los Institutos Autónomos, eliminando la referencia expresa en la definición a la independencia patrimonial (*rectius*: autonomía) con los entes de adscripción (Artículo 95 de la Ley de 2001)²⁷.

Ahora en la Reforma de 2014, presumiblemente visto el fracaso de tal propósito, dado que el propio Legislador ha seguido creando Institutos Autónomos, se intenta otra estratage-

²⁶ Adicionalmente, estas figuras de las Vicepresidencias Sectoriales, parecen superponerse a la de las Autoridades Regionales, incluidas en la Reforma de 2008 y que se mantienen en la actual, las cuales, justamente reproducían la figura de los Vicepresidentes Ejecutivos planteados en la fallida reforma, generando disonancias entre el régimen federal establecido en la Constitución y la tendencia centralizadora (Pellegrino Pacera, *op. cit.*, pp. 165-166). La nueva inclusión evidencia entonces la escasa racionalidad de la Reforma incluso respecto de la inmediatamente anterior.

²⁷ *Cfr.* Torrealba Sánchez, *op. cit.*, pp. 101-102. “Un ensayo de interpretación de las posibles consecuencias de tal regulación” puede verse en: Caballero Ortiz, *op. cit.*, pp. 171-173.

ma, a saber: pretender asimilar a los Institutos Autónomos con los Públicos, con el fin de conseguir soslayar la necesaria autonomía de los primeros. A tal fin, se engloba en una misma norma y se les denomina reiteradamente <<Institutos Públicos o Autónomos>>, lo que muestra que se trata de una maniobra especialmente evidente, al tratar identificar con un mismo nombre dos figuras subjetivas distintas (pues la autonomía determina tal diferenciación), en detrimento de las mínimas exigencias de la técnica legislativa en cuanto a precisión terminológica²⁸.

No obstante, la supremacía Constitucional determina que los Institutos Autónomos seguirán existiendo, al menos como categoría jurídica subjetiva, hasta tanto se modifique el texto fundamental, por más intentos de supresión que se hagan por vía legislativa.

7. Posibilidad de adscribir entes y órganos a otros entes (Artículos 119 y 120)

Este supuesto, que resulta innovador al permitir la adscripción de entes y órganos a otros entes y no solo a órganos (conforme a las previsiones de los originarios artículos 118 y 119), incluye como novedad el que en tales casos, la máxima autoridad del ente tutelar debe a su vez rendir cuentas al titular del órgano superior de adscripción con referencia al ejercicio de las potestades de control <<... a los fines de garantizar la unidad en el ejercicio del control correspondiente por parte de los órganos superiores de la Administración Pública>>. Se trata de una suerte de control de segundo grado del órgano superior, que a reserva de un estudio más detallado, no parece modificar el régimen de los recursos administrativos regulados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por tratarse de un control a los fines internos.

CONSIDERACIONES FINALES

La Exposición de Motivos de la Reforma de 2014 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública culmina señalando:

<<...el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, coadyuvará en la acción del Ejecutivo Nacional en la implementación de criterios organizativos del sector público, para la construcción de la democracia protagónica y en ejercicio de la corresponsabilidad social, en plena ofensiva contra la corrupción, promoviendo de esta manera un modelo de inclusión social alternativo del pueblo y el Estado venezolano>>.

Una primera constatación es el exacerbado centralismo del cual parten tales afirmaciones, al pretender reducir la Administración Pública en sus diversos ámbitos político-territoriales (Nacional, Estatal y Municipal), al Ejecutivo Nacional, contrariando a la propia naturaleza del Estado Federal diseñado en la Constitución. Pero es que además, prescindiendo también de las deficiencias gramaticales así como de la escasa pertinencia de la invocación de la lucha contra la corrupción que se evidencia en el párrafo transcrito, lo cierto es que las afirmaciones en cuestión son de una absoluta carencia de sustancialidad y concreción –lo que caracteriza a toda la Exposición de Motivos–. Todo lo cual obliga a concluir que la justificación de los cambios acaecidos en la Reforma legal de 2014 no se encuentra allí explicitada²⁹.

²⁸ Al respecto se había sostenido con relación a la inclusión de los Institutos Públicos en la Reforma de 2008: <<...institutos públicos y autónomos se presentan como dos categorías jurídicas distintas, en un mismo nivel, sin que del articulado del decreto-ley aparezca el criterio diferenciador >> (*Ibidem*, p. 172).

²⁹ De hecho, los cambios del 2014 contribuyen a restarle aún más la coherencia interna del instrumento legislativo que venía perdiendo desde 2008, aun cuando la doctrina, al comentar la Reforma

De allí que la finalidad de tales modificaciones parecen estar al margen del propósito de darle adecuado desarrollo legal a los postulados constitucionales a que se refiere el artículo 141 de la Carta Fundamental, los cuales deben regir la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Venezolana, y que, en última instancia, no pueden perseguir otra cosa –en el plano constitucional– que el servicio de la ciudadanía, o mejor aún, de las personas, atendiendo sus necesidades básicas. No otra cosa le es exigible a la Administración Pública del Estado Constitucional, Social, de Derecho y Democrático, y tales lineamientos habrán de determinar también las políticas públicas del gobierno de turno, con los matices que este último adopte. Ese es al menos, el papel que la Constitución le asigna al Ejecutivo.

Por el contrario, con el texto de 2014, se está ante una Reforma basada en el propósito de acrecentar el centralismo autoritario de la Administración Pública Nacional, que va hacia lo nominal antes que lo sustancial, que cambia nombres y términos sin justificar por qué, e incluso muchas veces contrariando lineamientos constitucionales. Una Reforma que añade estructuras sin partir de un diagnóstico de las carencias y fortalezas del marco legal e institucional previo, que suprime órganos para luego volver a incluirlos en otros preceptos, y que se ha impuesto de forma unilateral y sin una mínima consulta ni participación ciudadana³⁰. Una reforma que, en definitiva, no se realizó en su forma ni se ajusta en su contenido a los cometidos constitucionales, ni tampoco considera los principios de Buen Gobierno y de Buena Administración. La mejor prueba de ello es que poco o nada cambió –al menos para bien– en la Administración Pública Venezolana, con la Reforma de 2008, y es de esperar que tampoco lo haga con la de 2014.

anterior, ya proponía de *lege ferenda* una revisión de sus inconsistencias (Caballero Ortiz, *op. cit.*, p. 174). Sucedió fue justamente lo contrario.

³⁰ En estas páginas nos limitamos a describir brevemente los cambios acaecidos en el texto de la Ley, sin abordar los vicios de inconstitucionalidad que se evidenciaron en la delegación legislativa y en sus productos. Tampoco hemos querido tratar la relación de estos cambios con otros sucedidos en el régimen de la Administración Pública mediante la modificación de diversos instrumentos legales, visto que tales asuntos serán tratados en otros trabajos de esta Revista.