

Sección II: Régimen de la Administración Pública y Estado Comunal

Organización administrativa y Poder Popular en los Decretos-Leyes de 2014

Carlos E. García Soto

Director de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila

Resumen: *Los Decretos-Leyes dictados al amparo de la Ley Habilitante 2013, incluyen reformas importantes en organización administrativa y Poder Popular.*

Palabras Claves: *Organización administrativa, Poder Popular.*

Abstract: *The Decree-Laws promulgated in accordance with the 2013 Enabling Act, include relevant reforms related with the Administration organization and the Popular Power.*

Keywords: *Administration organization, Popular Power.*

INTRODUCCIÓN

Dos de los temas fundamentales que fueron objeto de los Decretos-Leyes dictados en noviembre de 2014 fueron el régimen de la Administración Pública y el régimen del Poder Popular.

En ambos temas se mantuvo la tendencia en dos rasgos comunes en los últimos años: una Administración centralizada y el fomento de lo que se ha denominado como “Poder Popular”, pero siempre bajo control político.

Las consecuencias de esos rasgos hoy son evidentes.

Estas notas pretenden simplemente dejar constancia de los principales aspectos en estas materias en los Decretos-Leyes de noviembre de 2014.

I. EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS DECRETOS-LEYES DE 2014

1. *Introducción*

Entre los distintos aspectos que se regularon en los Decretos-Leyes dictados en noviembre de 2014 hubo algunas regulaciones de interés en cuanto a la organización administrativa.

No se trató, como era de esperar, y quizá afortunadamente, de una reforma planificada y sistemática. Más bien, se trató fundamentalmente de otorgar base legal a ciertas situaciones que venían ocurriendo de hecho en la Administración Pública venezolana.

Con todo, la reforma no implicó atender a las notables carencias que se observan en la actividad de la Administración Pública venezolana. Por el contrario, las reformas pretenden acercar aún más a la Administración a un modelo de planificación centralizada, cuyo fracaso está a la vista desde hace ya bastantes años.

1. *La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública: la regulación de las vicepresidencias sectoriales, la denominación de los Ministerios como del “Poder Popular”, la figura de los “Jefes de Gobierno”, la equiparación de los “institutos públicos” y de los “institutos autónomos” y la adscripción de entes a entes y no sólo a órganos*

Una de las reformas en el ámbito de la organización administrativa sería la realizada sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)¹, norma que como es sabido tiene importancia fundamental para la actividad de la Administración Pública.

A. *Regulación de las vicepresidencias sectoriales*

En la práctica administrativa de los últimos años se había utilizado la figura de las vicepresidencias sectoriales, como una forma de agrupar por materias el control de la actividad de diversos ministerios. Esta figura había sido reconocida en el Decreto N° 6.936 de 22 de septiembre de 2009, por el cual se dictó el Reglamento Interno del Consejo de Ministras y Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano². En el artículo 10 de ese Decreto se establecían las atribuciones de los Vicepresidentes Sectoriales.

Ahora en la LOAP esa figura se encuentra reconocida en el artículo 49, en el cual se señala que las Vicepresidencias Sectoriales son “órganos superiores del nivel central de la Administración Pública Nacional, encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular que determine el Presidente o Presidenta de la República, quien fijará además el número, denominación, organización, funcionamiento y competencias de éstas”.

De tal manera, la función de las Vicepresidencias Sectoriales es supervisora y contralora de la actividad de los ministerios. Por ello, las Vicepresidencias Sectoriales se constituyen como un órgano intermedio entre el Presidente de la República y sus ministros. Recuérdese que conforme al artículo 242 de la Constitución, y de acuerdo a una tradición en la organización administrativa venezolana, los Ministros son órganos directos del Presidente de la República, y reunidos conjuntamente con éste y con el Vicepresidente Ejecutivo, integran el Consejo de Ministros.

El nuevo artículo 50 establecerá las atribuciones de los Vicepresidentes Sectoriales. Es de resaltar que el ámbito de atribuciones que se otorgan a través del nuevo artículo 50 de la LOAP tiene un ámbito de mayor alcance material al que se había establecido en el artículo 10 del Reglamento Interno del Consejo de Ministras y Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano.

Por su parte, el nuevo artículo 51 de la LOAP advierte que corresponderá al Decreto que regule la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional la concreción de las atribuciones de las distintas Vicepresidencias Sectoriales.

¹ Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (*Gaceta Oficial* 6.147 extraordinario de 17 de noviembre de 2014).

² *Gaceta Oficial* N° 39.279 de 6 de octubre de 2009.

B. *Denominación de los Ministerios como “del Poder Popular”*

Conforme a otra práctica administrativa que se ha mantenido desde hace ya varios años a los Ministerios se les ha agregado el adjetivo posesivo “del Poder Popular”. Esa práctica administrativa luego fue recogida expresamente por primera vez en el Decreto sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, dictado en 2007³.

Esa denominación ahora sido recogida por primera vez en la LOAP. Así, por ejemplo, en el artículo 64, al regularse las competencias específicas de esos órganos se señala que “Las materias competencia de cada uno de los *ministerios del Poder Popular*, serán establecidas en el Decreto que regule la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional” (resaltado nuestro).

C. *La figura de los “Jefes de Gobierno”*

Otra de las reformas contenidas en la LOAP ha sido la inclusión de la figura de los “Jefes de Gobierno”.

En efecto, cuando en el artículo 34 se señalan los órganos y entes que pueden realizar la delegación interorgánica se señalan a los Jefes de Gobierno. También, al indicar cuáles órganos y entes pueden realizar el avocamiento, se incluye a los Jefes de Gobierno (artículo 41).

D. *La equiparación de los “institutos públicos” y de los “institutos autónomos”*

En la reforma a la LOAP de 2008 se incluiría una figura denominada como “institutos públicos”, sin regularlos de alguna manera determinada.

Inmediatamente surgió la duda sobre si trataba de una nueva figura en la organización administrativa venezolana. Sin embargo, se entendió que se trataba de los tradicionales institutos autónomos.

En todo caso, la duda ha sido resuelta por la LOAP 2014, que al referirse a los institutos públicos utiliza el término como sinónimo de los institutos autónomos. (artículos 98 y siguientes).

E. *La adscripción de entes a entes y no sólo a órganos*

Conforme al nuevo artículo 119 de la LOAP la adscripción de los entes no sólo puede ser realizada con respecto a un Ministerio u órgano de la Administración, como había sido tradición en la organización administrativa venezolana, sino que puede ser realizada con respecto a otro ente, a los efectos del control correspondiente.

2. *La reforma a la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos: la creación del Sistema Nacional de Trámites Administrativos*

La Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (LSTA), otra Ley fundamental sobre la actividad de la Administración Pública, también será reformada⁴. En esta ocasión, la reforma de la Ley que tiene como objeto la simplificación de los trámites administrativos se realizó para algo que no pareciera cónsono con la simplificación de trámites, como lo será la creación de un “Sistema Nacional de Trámites Administrativos”.

³ *Gaceta Oficial* N° 5.836 extraordinario del 8 de enero de 2007.

⁴ Decreto N° 1.423, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (*Gaceta Oficial* N° 6.149 extraordinario de 18 de noviembre de 2014).

A. *La creación del Sistema Nacional de Trámites Administrativos*

En efecto, con la supuesta intención de simplificar los trámites administrativos, el artículo 54 de la LSTA crea el Sistema Nacional de Trámites Administrativos (SISTRAD), el cual “está conformado por el conjunto de políticas públicas, estrategias, órganos y entes, procedimientos, archivos físicos y electrónicos, plataformas tecnológicas, sistemas de tecnología de la información, procedimientos, servicios y prestaciones aplicados a los trámites administrativos, o que sirven a su funcionamiento”.

B. *Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos*

Por su parte, el artículo 57 crea el Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos (INGETYP), que será un instituto público con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, el cual constituirá una autoridad nacional, unificada, en materia de trámites administrativos y su simplificación, a cuyas direcciones se someterán los órganos y entes de la Administración Pública en lo referente a dicha materia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos precedentes.

El artículo 55 de la LSTA señala que el INGETYP ejercerá la rectoría del SISTRAD, mientras que de acuerdo con el artículo 56 la formulación de la política nacional en materia de trámites administrativos, y su simplificación, corresponde al ministerio del poder popular con competencia en materia de planificación.

Los principios que deben regir su actuación están señalados en el artículo 58.

Las competencias son descritas en el artículo 59 de la LSTA, mientras que las atribuciones son descritas en el artículo 62.

3. *La base legal para la actividad de fomento a través de las Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones, como figuras de una Administración paralela*

Las Misiones tienen su origen en el año 2004, como planes de asistencia extraordinaria a personas con necesidades o carencias en su calidad de vida.

Cuando se reforma la LOAP en el año 2008, se incorpora a las Misiones como una de las figuras incluidas en su artículo 15, junto con los entes y órganos, al hacerse referencia a la potestad organizativa de la Administración. Sin embargo, la LOAP de 2008 no reguló a las Misiones, con lo cual si bien se les reconocía como una de las figuras propias de la organización administrativa, no se regulaba el ámbito de su actuación.

Ese vacío quiso ser llenado por el Decreto N° 1.394, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones (LOM)⁵, cuyo artículo 1 define su objeto: “regular los mecanismos a través de los cuales el Estado Venezolano, conjunta y articuladamente con el Poder Popular bajo sus diversas formas de expresión y organización, promueven el desarrollo social integral; así como la protección social de los ciudadanos y ciudadanas, mediante el establecimiento de Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, orientadas a asegurar el ejercicio universal de los derechos sociales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

La LOM viene entonces a sostener jurídicamente al fenómeno de las Misiones, en tanto figura de lo que puede considerarse como Administración Pública paralela a la tradicional organización administrativa venezolana compuesta por órganos y entes.

⁵ *Gaceta Oficial* N° 6.154 extraordinario de 19 de noviembre de 2014.

En efecto, una de las críticas fundamentales que se han planteado en torno a la figura de las Misiones es que vienen a replicar las actividades administrativas típicas que deberían ser atendidas por la Administración venezolana, a partir de su propia organización administrativa conformada por entes y órganos.

Ese paralelismo se nota especialmente cuando en el artículo 8 de la LOM se enumeran los derechos a ser desarrollados y atendidos por las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, que coinciden con las típicas materias que debe atender la Administración Pública, según su régimen jurídico: (i) derecho a la alimentación; (ii) derecho a la protección de la familia; (iii) derecho a la identidad; (iv) derecho a la vivienda y al hábitat; (v) derecho a la salud; (vi) derecho a la seguridad social; (vii) derecho al trabajo; (viii) derecho a la educación; (ix) derecho a la cultura; (x) derecho al deporte y la recreación; (xi) derecho a los servicios básicos; (xii) derecho a la seguridad personal; (xiii) derecho de los pueblos y comunidades indígenas, y (xiv) los demás derechos consagrados en la ley y en los tratados y acuerdos suscritos y ratificados por la República.

Igualmente, el paralelismo se encontrará en lo dispuesto en el artículo 11 de la LOM, el cual advierte que las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones podrán desarrollarse y alcanzar sus objetivos a través de las siguientes prestaciones de bienes y servicios: (i) programas de atención a grupos y personas en situación de vulnerabilidad; (ii) atención en los diversos niveles del Sistema Público Nacional de Salud; (iii) establecimientos de servicios sociales, entre los que se incluyen centros educativos, de salud, deportivos, de alimentación, culturales, recreativos y de protección especial; (iv) transferencias dinerarias condicionadas; (v) pensiones no contributivas; (vi) subsidios; (vii) ayudas técnicas para personas con discapacidad; (viii) suministro de medicamentos; (ix) desarrollo de equipamiento urbano; (x) jornadas de atención de los servicios sociales; (xi) desarrollo de actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas; (xii) suministro de bienes esenciales para el disfrute de los derechos a la educación, la salud, el deporte, la cultura, entre otros; (xiii) suministro de servicios básicos, entre los que se incluye el agua, la electricidad, el gas, la telefonía, el internet, aseo urbano, vialidad, transporte público y saneamiento ambiental; (xiv) financiamiento de proyectos socio-productivos, y (xv) financiamiento y subsidio de la vivienda.

4. *Reformas nominales a la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones*

La Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones⁶ también sería reformada con ocasión de la Ley Habilitante, a través del Decreto N° 1.389 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones⁷.

El mismo título de la Ley fue reformado. Mientras que el título de la Ley dictada en 2012 era el de “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones”, en la reforma realizada ahora se titula como “Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones”.

⁶ *Gaceta Oficial* N° 39.954 del 28 de junio de 2012.

⁷ *Gaceta Oficial* N° 40.540 de 13 de noviembre de 2014.

Las modificaciones en el título se refieren a los siguientes aspectos: (i) se advierte que la Ley se dicta para regular la transferencia de la gestión y administración comunitaria de servicios, bienes y otras atribuciones *al Poder Popular*⁸; (ii) se señala que la transferencia alcanza no sólo a la gestión, sino también a la *administración*; (iii) se elimina la mención a la transferencia de *competencias*, y (iv) se agrega a los *bienes* como objeto de las transferencias.

Pero cuando se analiza el contenido de las reformas realizadas, se concluye que en realidad las reformas fueron muy puntuales, referidas en la mayoría de los casos a (i) cambios en la nomenclatura de los órganos y entes involucrados, y en algunos otros casos a (ii) cambios en los órganos de control en la aplicación de la Ley.

II. EL RÉGIMEN DEL PODER POPULAR EN LOS DECRETOS-LEYES DE 2014

1. *Introducción*

El régimen del Poder Popular también fue incidido por los Decretos-Leyes de noviembre de 2014. En realidad, se trató fundamentalmente de reformas puntuales y de algunas novedades cuyo impacto habrá que precisar más adelante.

2. *Reformas puntuales a la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social*

A través del Decreto N° 1.413, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social⁹ fue reformado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social de 2008¹⁰.

Los aspectos más resaltantes de la reforma son los siguientes:

A. *Definición de pequeña industria*

En el numeral 1 del artículo 5 del Decreto-Ley de reforma, al definirse a la pequeña industria, se señala que se considerará pequeña industria a aquéllas que tengan una nómina promedio anual de hasta cincuenta (50) trabajadores y con una facturación anual de hasta doscientas mil unidades tributarias (200.000 U.T.).

En la Ley derogada se consideraba como pequeña industria a aquéllas que tenían una nómina promedio anual de hasta cincuenta (50) trabajadores y con una facturación anual de hasta cien mil unidades tributarias (100.000 U.T.).

B. *Definición de mediana industria*

En el numeral 1 del artículo 5 del Decreto-Ley de reforma, al definirse a la mediana industria, se señala que se considerará como mediana industria a aquéllas que tengan una

⁸ En el artículo 1 de la Ley de 2012 se señalaba que la transferencia se realizaba a favor del “pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de Empresas Comunes de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades, legítimamente reconocidas, que se adecúen a lo establecido en el presente Decreto Ley y su objeto”.

⁹ *Gaceta Oficial* N° 6.151 extraordinario de 18 de noviembre 2014.

¹⁰ Decreto 6.215, de 15 de julio de 2008 (*Gaceta Oficial* N° 5.890 extraordinario de fecha 31 de julio de 2008).

nómina promedio anual desde cincuenta y un (51) trabajadores hasta cien (100) trabajadores y con una facturación anual desde doscientas mil una unidades tributarias (200.001 U.T.) hasta quinientas mil unidades tributarias (500.000 U.T.).

En la Ley derogada se consideraba como mediana industria a aquéllas que tenían una nómina promedio anual de hasta cien (100) trabajadores y una facturación anual de hasta doscientas cincuenta mil unidades tributarias (250.000 U.T.).

C. *Rescate de bienes*

Se incluye un nuevo artículo (18), conforme al cual en casos de situaciones de riesgo por pérdida o deterioro de los activos adquiridos a través del financiamiento otorgado a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, se aplicarán medidas preventivas y temporales de resguardo de los bienes, con el objeto de proteger y defender la garantía del financiamiento y el patrimonio público.

D. *Sistema de taquilla única*

A través del artículo 27 del Decreto de reforma se crea el sistema de taquilla única de tramitación administrativa, como un espacio de articulación donde los ciudadanos, empresarios, emprendedores, innovadores, unidades de propiedad social, cooperativas y cualquier otra forma de cooperación existentes, puedan realizar en un solo lugar los distintos trámites necesarios para su funcionamiento, en la búsqueda de fortalecer el sistema productivo nacional, el cual operará por medio de una red de tramitación e información interconectada con los órganos y entes de la Administración Pública vinculados a la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social de manera obligatoria.

3. *El financiamiento público a las organizaciones de base del Poder Popular: Decreto N° 1.390, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para Establecer los Lineamientos de Financiamiento a las Organizaciones de Base del Poder Popular*

A través de este Decreto-Ley¹¹ se establecen mecanismos de lo que puede identificarse como actividad administrativa de fomento, a través del financiamiento público a las actividades realizadas por las organizaciones de base del Poder Popular.

En efecto, conforme al artículo 1 del Decreto-Ley su objeto es establecer los lineamientos de financiamiento que realizan los órganos y entes del sector público dirigidos a emprendedores individuales o asociados, cooperativas, comunidades, organizaciones socioproductivas, instancias del poder popular y demás movimientos sociales que impulsen al desarrollo de la economía comunal.

Los tipos de proyectos que pueden ser financiados son los descritos en el artículo 10 del Decreto-Ley:

(i) Proyectos Socio productivos: conjunto de actividades de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios orientados a lograr uno o varios objetivos para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad, comuna u organizaciones de base del poder popular, formulado de conformidad a los principios del sistema económico comunal en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Los recursos otorgados para este tipo de financiamiento tendrán carácter retornable.

¹¹ *Gaceta Oficial* N° 40.540 de 13 de noviembre de 2014.

(ii) Proyectos Sociales: conjunto de actividades orientadas a satisfacer las necesidades más urgentes y apremiantes de la comunidad para la construcción y desarrollo de su hábitat, que impacten aspectos diferentes a los económicos como calidad de vida, salud, recreación, educación, cultura entre otros, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Los recursos otorgados para este tipo de financiamiento tendrán carácter no retornable.

4. *Reformas puntuales a la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular: el Plan de Desarrollo Subregional y el Plan Operativo Subregional*

El Decreto N° 1.406, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular¹² reformó puntualmente a la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular dictada en 2010¹³. En realidad, la reforma fue muy puntual. Quizá lo que pueda resaltarse sea (i) la regulación del Plan de Desarrollo Subregional, como un Plan estratégico adicional a los que enumeraba la Ley de 2010 (artículos 32 y 33), y (ii) la regulación del Plan Operativo Subregional, como un Plan operativo adicional a los que enumeraba la Ley de 2010 (artículos 65 al 68).

5. *La reforma a la regionalización del desarrollo socioproductivo: Decreto N° 1.425, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria*

El Decreto N° 1425, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria¹⁴ vendrá a derogar el Decreto N° 1.469 con Fuerza de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable¹⁵, y tiene por objeto “regular la creación, funcionamiento y administración de las distintas unidades geográficas de planificación y desarrollo, en el marco del Sistema de Regionalización Nacional; estableciendo las escalas regionales, subregionales y locales, como estrategias especiales para el desarrollo sectorial y espacial del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; en el contexto del Sistema Nacional de Planificación” (artículo 1).

¹² *Gaceta Oficial* N° 6.148 extraordinario de 18 de noviembre de 2014.

¹³ *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

¹⁴ *Gaceta Oficial* N° 6.151 extraordinario de 18 de noviembre de 2014.

¹⁵ *Gaceta Oficial* N° 5.556 extraordinario de 13 de noviembre de 2001.