

## Artículos

# *Principios generales de la organización de la Administración Central con particular referencia a la Administración Ministerial*

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público  
de la Universidad Central de Venezuela*

### SUMARIO

#### I. LA ADMINISTRACION NACIONAL CENTRALIZADA DENTRO DEL UNÍVERSO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *El ámbito de la organización administrativa.* 2. *La integración de la Administración Nacional.* A. La Administración Central. B. Las administraciones con autonomía funcional. C. La Administración Descentralizada funcionalmente. 3. *El ámbito de la Administración Central.* A. Los órganos de la Presidencia de la República. B. Los Ministros y los Ministerios. C. La Procuraduría General de la República. D. Las Oficinas Centrales de la Presidencia.

#### II. LA ADMINISTRACION MINISTERIAL DENTRO DEL COMPLEJO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

1. *Las fuentes de la Organización Ministerial.* A. La creación y el número de los Despachos Ministeriales. B. La competencia de los Ministerios. C. La organización de los Ministerios. 2. *Los principios de la Organización Ministerial.* A. La unidad de la personalidad jurídica. B. La unidad patrimonial. C. La unidad presupuestaria. D. La unidad jerárquica. E. La unidad sectorial. 3. *La asignación y distribución de las competencias ministeriales.* A. Las competencias del Ministro y la delegación. B. Las competencias genéricas de los Ministerios y la desconcentración administrativa. C. La desconcentración administrativa en virtud de Ley.

#### I. LA ADMINISTRACION NACIONAL CENTRALIZADA DENTRO DEL UNIVVERSO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

##### 1. *El ámbito de la organización administrativa*

El Estado Venezolano, como Estado Federal en los términos consagrados por la Constitución (art. 2), está estructurado, formalmente, conforme a un sistema de descentralización territorial, que da origen a tres personas jurídicas de derecho público y de carácter político territorial: la República, los Estados y los Municipios.

Cada una de estas personas político-territoriales, en sus respectivos niveles (nacional, estatal y municipal) tienen sus propias competencias (arts. 17, 30 y 136 de la Constitución) que ejercen con entera autonomía (arts. 16 y 25 de la Constitución). Esta autonomía de carácter territorial, puede decirse que es el más alto grado de autonomía dentro de la organización nacional, e implica una autonomía política, una autonomía organizativa, una autonomía normativa, una autonomía tributaria y una autonomía administrativa.

En efecto, la República, los Estados y los Municipios tienen autonomía política en el sentido de que eligen sus propias autoridades: el Presidente de la República y los Senadores y Diputados al Congreso Nacional; los Diputados a las Asambleas Legislativas; y los Concejales (arts. 183, 148, 151, 19 y 29 de la Constitución, respectivamente). Los Gobernadores de Estado actualmente son de la libre designación y remoción del Presidente de la República, pero la Constitución prevé su posible elección por votación popular (art. 22).

Los entes público-territoriales tienen, en principio, una autonomía organizativa en el sentido de que tienen la potestad organizativa. Sin embargo, esta posibilidad de autoorganizar sus poderes es plena a nivel de la República (Poder Nacional: art. 136 de la Constitución) y de los Estados de la Federación (art. 17). A nivel Municipal no existe esta autonomía, sino que la organización de los Municipios se determina en la Ley nacional de Régimen Municipal y en las leyes que dicten los Estados en ejecución de aquella (art. 26).

Los entes descentralizados territorialmente, además, tienen autonomía normativa, es decir, tienen facultad para crear su propio ordenamiento jurídico, esto es dictar sus propias normas; de ahí que autonomía sea equivalente a autonormación. Puede afirmarse, por tanto, que la autonomía propiamente dicha existe en la Administración descentralizada territorialmente. A nivel nacional, las Cámaras Legislativas tienen la potestad legislativa en las materias de competencia nacional (art. 139 de la Constitución). En los Estados, las Asambleas Legislativas tienen como función dictar leyes sobre las materias de competencia estatal (art. 20, ordinal 1 de la Constitución). Igualmente sucede con los Municipios, a quienes corresponde la libre gestión de las materias de su competencia, de acuerdo al artículo 29 de la Constitución. Por tanto, un Municipio es autónomo, porque puede producir sus propias normas, que a nivel local son equivalentes a las leyes; de ahí que se hable de leyes locales, en el caso de las ordenanzas.

La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de los Municipios sólo pueden ser revisados por la autoridad judicial y, particularmente, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Expresamente dice la Constitución, en su artículo 29, que esos actos de los Municipios no pueden ser impugnados, sino por ante los órganos jurisdiccionales, de manera que no hay instancia de revisión alguna entre un acto municipal y las autoridades ejecutivas estatales o nacionales.

Por otra parte, la República, los Estados y los Municipios tienen autonomía tributaria originaria expresamente consagrada en la Constitución: con carácter de amplia en relación al poder nacional (art. 136, ord. 8); enumerativa en relación al ámbito municipal (art. 31); y por deducción y restrictiva respecto de los Estados (art. 136, ord. 8 y art. 18).

Por último, la existencia de estos tres niveles de descentralización y de personalidad político-territorial, da origen a tres niveles de administración: la Administración Nacional, las Administraciones de los Estados, y las Administraciones Municipales, las cuales actúan, en sus niveles respectivos de competencia, con entera autonomía. Este es otro de los signos de la autonomía territorial: la autonomía administrativa.

## 2. *La integración de la Administración Nacional*

La Administración Nacional, es decir, el conjunto de órganos que ejercen el Poder Nacional o que se han constituido en ejercicio de este último por los órganos de la República, está integrada por tres grandes grupos de órganos: la Administración Central, las administraciones con autonomía funcional y la Administración Descentralizada funcionalmente.

### A. *La Administración Central*

La Administración Central está formada por todos aquellos órganos de la Administración Pública que integran el Poder Ejecutivo, y que, por tanto, dependen jerárquicamente del Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional (art. 181 de la Constitución). Estos órganos son los regulados en la Ley Orgánica de la Administración Central del 28 de diciembre de 1976: Los Ministerios, los Comisionados Presidenciales, las Comisiones Presidenciales, las Autoridades de Área, las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República; demás organismos dependientes, jerárquicamente, del Presidente o de los órganos señalados; y la Procuraduría General de la República, regulada por su propia Ley Orgánica.

### B. *Las administraciones con autonomía funcional*

Las administraciones con autonomía funcional constituyen aquel conjunto de órganos de la Administración Pública, que sin tener personalidad jurídica propia, y por tanto, sin perjuicio de actuar como órganos de la República, no dependen jerárquicamente del Presidente de la República ni de los órganos que forman la Administración Central, ni de los órganos de los demás Poderes del Estado: el Congreso o los Tribunales.

En efecto, dentro de los órganos que conforman la Administración Pública *lato sensu*, es decir, la Organización Administrativa Nacional, existen órganos administrativos que no encuadran en la clásica "separación orgánica" de poderes. Es decir, la misma separación orgánica que recoge la Constitución y que establece una distinción clara entre el Congreso (Cámara de Diputados y Senado); la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales; y los diversos órganos ejecutivos, no es una separación absoluta y exclusiva, pues constitucionalmente han venido apareciendo otra serie de órganos que, realmente, no pueden ubicarse, en sentido clásico, ni dentro de los órganos del Poder Legislativo, ni dentro de los órganos del Poder Ejecutivo, ni dentro de los órganos del Poder Judicial, y que, sin embargo, forman parte de la organización administrativa y de la Administración del Estado.

Es el caso, por ejemplo, de la Fiscalía General de la República: se trata de un órgano que tiene a su cargo el control de la observancia de la Constitución y la vigilancia por que se respeten los derechos y garantías individuales (art. 220 de la

Constitución). El Fiscal General de la República es nombrado por el Congreso (art. 219 de la Constitución), pero no es un órgano dependiente del órgano legislativo, ni es su mandatario.

Este órgano, en efecto, tiene autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones y, precisamente, en virtud de esta autonomía funcional, es que va a poder actuar, realmente, como un contralor público de la constitucionalidad de la actuación de los órganos del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del propio Congreso. Si este órgano fuese dependiente de alguno de los tres "Poderes" clásicos, no habría tal autonomía funcional, ni existiría la necesaria garantía de su independencia.

Lo mismo sucede con la Contraloría General de la República, la cual tiene por función ejercer el control fiscal y de gestión sobre la Administración Pública (administración contralora) (art. 234 de la Constitución). También, al Contralor General de la República lo nombra el Congreso (art. 238 de la Constitución), pero aquél tampoco es su mandatario. Es un órgano independiente de éste y del Poder Ejecutivo. Por ello, no puede decirse que el Contralor sea parte del Poder Legislativo. A los miembros de la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 214 de la Constitución, también los designa el Congreso y, sin embargo, no hay ninguna dependencia entre la Corte Suprema y el órgano legislativo, o sea, que el hecho de que a estos funcionarios los designe el Congreso, no significa que dependan de él.

Pero además de la Fiscalía y de la Contraloría General de la República, hay otros organismos que no encuadran dentro de la trilogía clásica de los órganos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo de la Judicatura el cual tiene a su cargo velar por una Administración de Justicia adecuada: sus miembros, conforme al artículo 217 de la Constitución, son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, el Poder Ejecutivo y el Congreso; sin embargo, tampoco es, realmente, ni un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico. Porque tiene a su cargo una actividad conexas con la Justicia, podríamos denominar su actividad como parte de la "administración de justicia".

La Procuraduría General de la República, órgano que, conforme al artículo 202 de la Constitución, tiene a su cargo la representación y defensa judicial o extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República y la asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional, no tiene la misma autonomía funcional de los anteriores órganos constitucionales estudiados, pues como se dijo, tiene una dependencia jerárquica con el Presidente de la República, pues debe actuar conforme a sus instrucciones.

Otro órgano nacional con autonomía funcional, aun cuando no previsto en la Constitución, y que tampoco puede ubicarse como dependiente de ninguno de los clásicos "Poderes" del Estado, es el Consejo Supremo Electoral, el cual tiene también, en el ejercicio de sus atribuciones, autonomía funcional. Sus miembros, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, los designa el Congreso, pero no se trata de un órgano legislativo, ni es parte del Poder Legislativo. Tampoco forma parte de los órganos del Poder Ejecutivo en sentido clásico.

Dentro de este grupo de órganos administrativos con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional, ya que no está previsto en el texto fundamental, está la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito regulada por la Ley

contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de 31-3-64. Este organismo, cuyos miembros los designa el Congreso (art. 10), tampoco tiene dependencia jerárquica respecto de ninguno de los clásicos "Poderes" del Estado: ni de las Cámaras Legislativas, ni del Poder Ejecutivo, ni de los Tribunales, precisamente, como garantía para el cumplimiento de sus funciones, a cuyo efecto, goza de autonomía funcional.

Estos órganos tienen autonomía funcional, en el sentido de que no tienen dependencia jerárquica con ninguno de los tres órganos clásicos del Estado. Su configuración viene a romper, desde el punto de vista administrativo, la trilogía de separación orgánica de poderes que recoge la Constitución, pues muy difícilmente pueden ubicarse dentro de los tres poderes clásicos.

Ejercen funciones administrativas: de administración electoral, de administración de justicia, de administración contralora; son por tanto, parte de la organización administrativa del Estado, pero no son parte del Poder Ejecutivo en su sentido clásico, porque no tienen dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República.

### *C. La Administración Descentralizada funcionalmente*

Además de la Administración Central y de las administraciones con autonomía funcional, también forma parte de la Administración Nacional, la llamada Administración Descentralizada funcionalmente, integrada por todos aquellos entes creados por los órganos del Poder Nacional, a los cuales se ha dotado de personalidad jurídica propia, distinta a la República, así como de patrimonio propio, separado del patrimonio de la República.

Estos entes pueden tener personalidad jurídica de derecho público o personalidad jurídica de derecho privado. Los primeros se identifican, en general, con los institutos autónomos, cuya creación está reservada a la ley conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica respectiva (art. 230 de la Constitución). Además de los institutos autónomos, en nuestro ordenamiento administrativo existen otros entes con personalidad jurídica de derecho público que forman parte de la Administración Descentralizada funcionalmente: los establecimientos públicos Corporativos (p.e. las Universidades Nacionales) y los establecimientos públicos asociativos, es decir, con forma de sociedad anónima (p.e. el Banco Central de Venezuela).

En cuanto a los entes descentralizados con personalidad jurídica de derecho privado, están todas aquellas Fundaciones, Asociaciones Civiles y Sociedades Mercantiles creadas por el Estado o adquiridas por éste, a través de sus órganos ejecutivos, y cuya constitución se realiza por los medios autorizados en el Código Civil o en el Código de Comercio: registro del acta constitutiva y estatutos en el registro subalterno o en el Registro Mercantil. En algunos casos, estos entes tienen encomendados el ejercicio de ciertas potestades públicas en virtud de leyes expresas: p.e. la CANTV, en virtud de la Ley que reorganiza los servicios de Telecomunicaciones de 1965, y Petróleos de Venezuela S.A., en virtud de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, de 1975.

La Administración descentralizada funcionalmente es parte de la Administración Pública, en cuanto a que los entes que la componen están integrados dentro de la Organización general del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todos los entes descentralizados son personas jurídicas estatales y, por tanto, parte de la Administración descentralizada funcionalmente. Muchos establecimientos públicos corporativos, como por ejemplo, los Colegios Profesionales o las Academias, son entes descentralizados, pero no son personas jurídicas estatales ni forman parte de la Administración Pública.

### 3. *El ámbito de la Administración Central*

Dentro de la Administración Pública Nacional, el complejo de órganos de mayor importancia, pues a través de ellos se realizan, en concreto, los fines del Estado, está constituido por la Administración Central, es decir, la que integra los órganos del Poder Ejecutivo, o más propiamente, que ejercen el Poder Ejecutivo. Tal como se señaló, la Administración Central, conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, está formada básicamente por los órganos de la Presidencia de la República, los Ministros y Ministerios; las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República; y la Procuraduría General de la República regulada por su propia Ley Orgánica.

#### A. *Los órganos de la Presidencia de la República*

El Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional, ejerce la suprema autoridad jerárquica sobre todos los órganos de la Administración Central. Además, conforme a la Ley, a nivel de la Presidencia pueden funcionar los siguientes órganos: los Comisionados Presidenciales, las Autoridades de Área y las Comisiones Presidenciales o Interministeriales.

En cuanto a los Comisionados Presidenciales, éstos pueden ser designados por el Presidente de la República para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades de determinados sectores, áreas o programas (art. 4 de la Ley Orgánica).

El Presidente, además, puede designar Autoridades Únicas para el desarrollo de Áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crean (art. 4º de la Ley Orgánica). En este caso, las Autoridades de Área se configuran, por autorización legal, como entes desconcentrados de la Administración Central, con cierta autonomía, incluso, de carácter patrimonial, pudiendo, en este sentido, tener la categoría de servicios autónomos sin personalidad jurídica (art. 14, ord. 5 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario).

En la Presidencia de la República pueden funcionar, además, Comisiones Presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos y otras personas representativas de los diversos sectores de la vida nacional,

para el examen y consideración de las materias que determine el Decreto de creación. Estas Comisiones pueden también tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos Ministerios (art. 7 de la Ley Orgánica).

La figura genérica de las Comisiones puede adquirir la permanencia de un Consejo, cuando una ley especial los establezca, con cierto carácter desconcentrado y por tanto, con cierta autonomía de acción. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, creado por la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, como el máximo organismo de planificación y asesoramiento del Presidente de la República en materia de seguridad y defensa (art. 6 de la Ley Orgánica), está integrado por diversos organismos permanentes: el Comité Político, el Comité Económico, el Comité Social, de Movilización y cualesquiera otros que creare el Presidente (artículo 11 de la Ley Orgánica).

#### B. *Los Ministros y los Ministerios*

Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República (art. 193 de la Constitución); por tanto, constituyen los canales normales a través de los cuales se ejerce el Poder Ejecutivo.

La Constitución distingue dos tipos de Ministros: los Ministros de Estado y los Ministros con asignación de un Despacho determinado, denominado Ministerio.

Los Ministros de Estado pueden ser nombrados por el Presidente para que lo asesoren en los asuntos que les confie y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento (art. 194 de la Constitución y art. 3 de la Ley Orgánica de la Administración Central).

Conforme a la Constitución, el número, competencia y organización de los Ministerios, es decir, de los Despachos Ministeriales debe estar determinado en la Ley Orgánica, (art. 193) y así, efectivamente se establece en la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1976. Esta prevé la existencia de 17 Ministerios (art. 2º), regula su competencia (arts. 24 a 40), establece los principios generales de su organización (arts. 5 y 6) y determina las atribuciones comunes de los Ministros (art. 20). El complejo organizativo de los Ministerios, forma la médula de la Administración Central, al cual denominaremos Administración Ministerial.

#### C. *La Procuraduría General de la República*

Conforme a la Constitución, como se dijo, la Procuraduría General de la República es el organismo a quien corresponde representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes; y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional (art. 202).

La Procuraduría General de la República depende jerárquicamente del Presidente de la República, y no puede considerarse, a pesar de su rango constitucional, como una de las Administraciones con autonomía funcional a las cuales se ha hecho referencia. Al contrario, forma parte, completamente, de la Administración Central.

#### D. *Las Oficinas Centrales de la Presidencia*

Las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, son órganos auxiliares del Presidente y del Consejo de Ministros en las funciones señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Central (art. 41 y sigts.) como en las leyes especiales.

Estas Oficinas Centrales son las siguientes: la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con las competencias previstas en el Artículo 47 de la Ley Orgánica y las determinadas en el Decreto-Ley Nº 492 del 31 de diciembre de 1958; la Oficina Central de Presupuesto, con las competencias previstas, conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Central, en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976; la Oficina Central de Estadística e Informática, con las competencias previstas en el artículo 49 de la Ley Orgánica, y las determinadas en la Ley de Censos y Estadísticas Nacionales; y la Oficina Central de Personal, con las competencias previstas, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica, en la Ley de Carrera Administrativa de 1970.

## II. LA ADMINISTRACION MINISTERIAL DENTRO DEL COMPLEJO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

Tal como se ha señalado, la parte medular de la organización de la Administración Central, es la Administración Ministerial, es decir, el conjunto de órganos denominados Ministerios o Despachos Ministeriales, y cuya dirección y conducción jerárquica corresponde a los Ministros como órganos directos del Presidente de la República.

Conforme a la Constitución el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, deben estar determinados en una Ley Orgánica (art. 193), por lo que se trata de materias de la reserva legal. Por ello, al tratar de encuadrar la Administración Ministerial, dentro del complejo de la Administración Central, en primer lugar estudiaremos las fuentes de la organización Ministerial; en segundo lugar, analizaremos los principios de la organización Ministerial; y en tercer lugar, expondremos las modalidades de dicha organización.

### 1. *Las Fuentes de la Organización Ministerial*

La Ley Orgánica de la Administración Central, promulgada el 28 de diciembre de 1976, siguiendo las pautas constitucionales establece el número, competencia y organización básica de los Ministerios.



### A. *La creación y el número de los Despachos Ministeriales*

En cuanto al número, la Administración Ministerial Venezolana esta compuesta por 17 Ministerios, en la forma siguiente, tal como los enumera el artículo 2 de la Ley Orgánica: Ministerios 1) de Relaciones Interiores; 2) de Relaciones Exteriores; 3) de Hacienda; 4) de la Defensa; 5) de Fomento; 6) de Educación; 7) de Sanidad y Asistencia Social; 8) de Agricultura y Cría; 9) del Trabajo; 10) de Transporte y Comunicaciones; 11) de Justicia; 12) de Energía y Minas; 13) del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; 14) del Desarrollo Urbano; 15) de Información y Turismo; 16) de la Juventud; y 17) de la Secretaría de la Presidencia.

La variación del número de los Ministerios, es decir, la creación de nuevos Despachos o la eliminación de alguno de ellos, es materia reservada a la Ley Orgánica. Excepcionalmente, sin embargo, por vía de Decreto-Ley, el Presidente de la República está autorizado, en la Constitución, para reformar la estructura ministerial y, por tanto, crear o eliminar Ministerios. En efecto, el artículo 190, ordinal 11 de la Constitución, le atribuye al Presidente competencia para “Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada”; y el artículo 179, ordinal 5º asigna a la Comisión Delegada del Congreso, competencia para “autorizar al Ejecutivo Nacional, y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada”.

Por vía excepcional, en caso de urgencia comprobada, y por supuesto, estando en receso las Cámaras Legislativas, es decir, no pudiendo dictarse Leyes, estas normas de la Constitución permiten al Presidente de la República, regular una materia reservada al Legislador, como es la creación, modificación o supresión de servicios públicos. La expresión servicio público, aquí puede entenderse, tanto en sentido material como en sentido orgánico, siempre que sea de reserva legal: sólo por Ley puede erigirse una actividad como servicio público, es decir, cuya prestación resulta obligatoria para el Estado con las consecuentes limitaciones para los derechos y libertades de los particulares; y sólo por Ley pueden crearse Institutos Autónomos o Ministerios. Sin embargo, en caso de urgencia comprobada y durante el receso de las Cámaras Legislativas, el Presidente podría, mediante Decreto-Ley, realizar esas actividades, con la autorización previa de la Comisión Delegada. En esta forma, un Ministerio, como servicio público en sentido orgánico, podría ser creado o suprimido por Decreto-Ley.

### B. *La competencia de los Ministerios*

La Ley Orgánica de la Administración Central destina su Capítulo V, a regular las competencias de cada uno de los Ministerios (arts. 24 a 40), estableciendo la siguiente distribución sectorial de las mismas: al Ministerio de Relaciones Interiores compete el *sector de la política interior*; al Ministerio de Relaciones Exteriores el

*sector de la política exterior*; al Ministerio de Hacienda el *sector de la política económica y financiera*; al Ministerio de la Defensa, el *sector de la defensa*; al Ministerio de Fomento, los *sectores de la industria y comercio*; al Ministerio de Educación, el *sector educación*; al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el *sector de la salud*; al Ministerio de Agricultura y Cría, el *sector agrícola*; al Ministerio del Trabajo, los sectores de *asuntos laborales* y de *seguridad y previsión social*; al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, los *sectores de transporte y comunicaciones*; al Ministerio de Justicia, el *sector de justicia y defensa social*; al Ministerio de Energía y Minas, los *sectores de minería, hidrocarburos y energía en general*; al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el *sector Recursos Naturales Renovables*; al Ministerio de Desarrollo Urbano, el *sector del urbanismo*; al Ministerio de Información y Turismo, el *sector turismo*; y al Ministerio de la Juventud, el *sector protección y promoción social*, en particular en materia de infancia, juventud y familia.

En los mencionados artículos 24 a 40 de la Ley Orgánica y conforme a la señalada distribución sectorial, se asignan competencias genéricas a cada uno de los Ministerios, sin especificación de a cuáles de sus órganos corresponde su ejercicio. Esta asignación genérica de competencias, esta complementada, por otra parte, en la multitud de Leyes administrativas en las cuales se regulan las respectivas competencias sectoriales, y en las que se asignan, también, atribuciones a los Ministerios sin especificación de los órganos a quienes compete su ejercicio dentro de cada Despacho Ministerial. Muchas leyes especiales, sin embargo, atribuyen competencias directas al Ministro respectivo, y en algunos casos de órganos ministeriales desconcentrados, directamente a ellos.

### C. *La organización de los Ministerios*

De acuerdo a lo indicado por la Constitución, la Ley Orgánica, además de determinar el número de los Ministerios y su competencia, debería regular la organización de los mismos. Sin embargo, del texto del artículo 193 de la Constitución no podría interpretarse que la Ley Orgánica debía establecer el detalle de la organización ministerial, pues ello establecería una rigidez inaceptable a las estructuras de la Administración Pública, las cuales deben, siempre, adaptarse a los cambios de la vida económica y social, cuando no transformarse para actuar como agentes del cambio.

En esta forma, la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1976, con buen sentido y de acuerdo a la tradición del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 y de las viejas Leyes de Ministerios de la primera mitad de este siglo, no regula el detalle de la organización de cada Ministerio, sino que se limita a establecer el esquema común de organización, dejando a la vía reglamentaria la determinación de aquel detalle.

En esta forma, el artículo 5º de la Ley Orgánica establece que "Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido". Como esquema general, dicho artículo precisa la denominación de "las unidades operativas o de ejecución" de todos

los Ministerios, “integradas en orden descendiente, así: Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios”.

Hasta aquí llegan los principios de la organización ministerial establecidos en la Ley Orgánica. Para el detalle de dicha organización, el mismo artículo 5º dispone que “los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas”.

En esta forma, el Legislador previó una amplia habilitación al Ejecutivo Nacional para establecer, por vía reglamentaria, la organización administrativa interna de cada Ministerio, conforme al esquema establecido en el citado artículo 5 de la Ley Orgánica. Estas facultades del Ejecutivo para determinar el número de las Direcciones y dependencias que integran cada Ministerio, que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido, según la ley, deben ejercerse mediante “los reglamentos orgánicos”.

Ahora bien, ¿qué ha de entenderse, en este contexto, por “reglamentos orgánicos”? Esta expresión, la cual, además, utilizan los artículos 43 y 53 de la Ley Orgánica, sin duda, no tiene por qué entenderse ni interpretarse en sentido restrictivo, como similar a “Reglamento Ejecutivo” cuya emisión corresponde exclusivamente al Presidente de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, y a cuya categoría pertenece “el Reglamento de la Ley” al cual se refieren los artículos 7 y 53 de la Ley Orgánica. Al contrario, siguiendo el criterio de flexibilidad de la regulación formal de la organización administrativa, pensamos que la expresión “reglamentos orgánicos” debe interpretarse en sentido amplio, como sinónimo de acto administrativo de efectos generales o de contenido normativo, y cuya emisión no sólo corresponde al Presidente de la República, sino a los Ministros del Ejecutivo. Esta fue la intención que tuvieron los proyectistas del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública preparado en la Comisión de Administración Pública en 1972, conforme está argumentado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (Caracas 1972), Volumen Primero, cuyas orientaciones se siguieron en la elaboración de la actual Ley Orgánica de la Administración Central de 1976.

En esta forma, las fuentes de la Organización Administrativa de los Ministerios son las siguientes: en primer lugar, los principios generales contenidos en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Central; en segundo lugar, los Reglamentos Orgánicos de los Ministerios, dictados por Decreto del Presidente de la República para cada Ministerio, y en los cuales se han establecido los detalles de la Organización de los Ministerios hasta el nivel de las Direcciones Generales; y en tercer lugar, los Reglamentos Internos de organización de cada Ministerio, dictados por Resolución de los respectivos Ministros, y en los cuales se establece el detalle de organización en los niveles por debajo de las Direcciones Generales, es decir, en los niveles de dirección, división, departamento, sección y servicios\*.

\* Debe señalarse que los primeros Reglamentos Internos de los Ministerios si bien dictados por Resolución Ministerial, fueron todos aprobados en Consejo de Ministros (véase en *Gaceta Oficial* N° 2012 de 12-4-77). Esta práctica se ha eliminado en los Reglamentos Internos dictados a partir del primer trimestre de 1980 (véanse las referencias en el N° 1 de esta *Revista de Derecho Público*, enero-marzo 1980, págs. 79 a 82).

Esta jerarquía de las fuentes normativas de la organización Ministerial, fue la que se estableció a partir de 1972 y la que se consolidó después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central en 1976, con la emisión en 1977, de los Decretos Orgánicos de los Ministerios y de los Reglamentos Internos dictados por resolución de los Ministros.

## 2. *Los principios de la organización ministerial*

Tal como se ha indicado, los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, por lo que los Ministerios constituyen las organizaciones más importantes del Poder Ejecutivo Nacional para la ejecución de las políticas estatales. Los principios de organización de mayor relevancia que tiene la Administración ministerial, dentro del complejo de la Administración Central, además de la uniformidad organizativa plasmada en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Central, son los siguientes: la unidad de la personalidad jurídica; la unidad patrimonial; la unidad presupuestaria; la unidad jerárquica; y la unidad sectorial.

### A. *La unidad de la personalidad jurídica*

La Administración Central en Venezuela, está configurada por el conjunto de los órganos administrativos a través de los cuales o por cuyo intermedio se manifiesta la voluntad o el actuar de la República, como persona jurídica.

El Estado venezolano, como entidad nacional, tiene una sola personalidad jurídica, la de la República, y todos los órganos de la Administración Central responden a dicha personalidad jurídica única. La "personalidad jurídica de la Administración Central" en nuestro país, es una sola y única, la de la República, por lo que los diversos componentes de la Administración Central, no tienen personalidad propia. También, tal como se señaló, los órganos de la Administración Nacional, pero que gozan de autonomía funcional, no tienen personalidad jurídica propia, sino que participan de la personalidad de la República y cuando actúan, jurídicamente hablando, actualizan la personalidad jurídica de la República.

En la misma forma, los Ministerios no tienen personalidad jurídica propia, sino que son órganos de una sola persona jurídica: la República. Cuando las Administraciones Ministeriales contratan o sus órganos causan un daño, quien contrata o responde, por supuesto, es la República.

Por tanto, la Administración Ministerial, como parte de la Administración Central, tiene una sola y única personalidad jurídica: la personalidad de la República, como persona nacional, distinta, en el ámbito territorial, de las otras personas político-territoriales: los Estados y Municipios; y distinta, también, en el ámbito funcional, de los entes descentralizados funcionalmente, como por ejemplo, los institutos autónomos y las empresas del Estado.

### B. *La unidad patrimonial*

A la existencia de una sola y única personalidad jurídica de la Administración Central Ministerial se acompaña la existencia, también, de una unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial.

El patrimonio de la República, como persona jurídica, es uno y único, por lo que todos los ingresos recaudados por los Ministerios, por ejemplo, por los servicios autónomos sin personalidad jurídica; todos los gastos efectuados por los servicios ministeriales; y todos los bienes adscritos a los Ministerios son ingresos, gastos y bienes *nacionales*, regidos por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y sometidos al control de la Contraloría General de la República, conforme a lo prescrito en el artículo 234 de la Constitución.

La consecuencia fundamental del principio de la unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial, derivado de la unidad de personalidad jurídica, en materia hacendística, es el denominado principio de la unidad del Tesoro, y el cual implica que la masa general del Tesoro es una y única, por lo que todos los ingresos nacionales deben ir a la masa general del Tesoro, sin afectación específica a un servicio de la Administración Central o Ministerial; así como todos los gastos de la Administración Central Ministerial, deben hacerse con cargo a esa masa general del Tesoro, sin afectar una partida patrimonial específica de algún órgano administrativo.

Este principio de la unidad del Tesoro, o unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial, está indirectamente consagrado, en el art. 14 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, al establecer que “No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos”. La Ley, sin embargo, establece algunas excepciones que conciernen a la Administración Central, al agregar el artículo 14 citado, que sólo podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos:

1. Los provenientes de operaciones de crédito público;
2. Los que se estipulen a favor del Fisco Nacional en regímenes especiales sobre servicios;
3. Los provenientes de donaciones, herencias o legados en favor del Fisco Nacional;
4. Los que por Leyes especiales hayan de ser destinados a fondos de inversión;
5. Los que resulten de la gestión de servicios autónomos, sin personalidad jurídica;
6. El producto de las contribuciones especiales.

Sin embargo, no todas estas excepciones al principio de la no afectación de ingresos a gastos específicos, implican excepciones del principio de la unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial; esto sólo se produciría en caso de que exista una separación patrimonial, mediante la creación de un patrimonio autónomo o separado para la realización de determinadas actividades, con cierta autonomía de gestión, lo cual se produciría en los siguientes casos: el establecimiento de un patrimonio separado, consecuencia de un régimen especial de gestión de un servicio público; la creación de patrimonios autónomos, mediante ley, para constituir fondos

de inversión, sea que éstos tengan personalidad jurídica, como el Fondo de Inversiones de Venezuela, en cuyo caso hay una descentralización funcional, sea que no la tengan, y es lo que aquí nos interesa, como sucede con el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones; y los que resulten de la gestión de servicios autónomos sin personalidad jurídica.

### C. *La unidad presupuestaria*

La Administración Central, conforme a la Constitución, tiene un régimen presupuestario único, tal como lo precisa el artículo 227 al señalar que "No se hará del Tesoro Nacional, gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto".

Esta unidad de régimen, caracterizado por la rigidez presupuestaria con la sola excepción de los créditos adicionales al Presupuesto, se aplica en igual forma a todos los órganos de la Administración Central y Ministerial.

Por otra parte, en cuanto a la ordenación de pagos, los Ministros son los ordenadores de pago en lo que concierne a sus respectivos Despachos; y en cuanto a los órganos de la Administración Central con autonomía funcional, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario atribuye el carácter de ordenadores de pago al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República, al Presidente del Consejo de la Judicatura y al Presidente del Consejo Supremo Electoral (art. 42).

Ahora bien, en cuanto a la Administración Central Ministerial, la unidad presupuestaria se manifiesta, particularmente, en el mismo régimen de ejecución presupuestaria, entre otros, en los siguientes aspectos: en los compromisos presupuestarios, en el sentido de que los Ministerios no podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, estando sometidos, dichos compromisos, al control previo de contratos o compromisos financieros establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; y en la ordenación de los pagos, sometida a las mismas formalidades y modalidades de control previo, concomitante y posterior conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La única excepción establecida a la unidad presupuestaria de la Administración Central Ministerial, está prevista en materia de control, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en relación a los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado, calificados como tales en el Reglamento dictado al efecto por el Ejecutivo Nacional. En estos casos, la mayoría de los cuales realizados por el Ministerio de la Defensa, los gastos se exceptúan de las modalidades de control previo de los compromisos y contratos, y en cuanto a las órdenes de pago, para su cancelación, éstas se someten a modalidades especiales de control (art. 28).

### D. *La unidad jerárquica*

Además de la unidad de la personalidad jurídica y de la unidad patrimonial y presupuestaria, las Administraciones Ministeriales responden también, al principio básico de nuestra organización administrativa: la jerarquía administrativa. Así, los

Ministerios tienen una unidad jerárquica fundamental, que sitúa, en su cúspide, al Ministro, como funcionario encargado de orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio, tal como lo precisa la Ley Orgánica de la Administración Central (art. 20, ord. 1º). Este mismo texto, le asigna al Ministro las siguientes funciones relacionadas con la potestad jerárquica: ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de la renta del Ministerio; resolver en última instancia administrativa los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio; resolver los conflictos de competencia entre funcionarios del Ministerio y ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias (art. 20, ordinales 10, 18 y 21).

En el ejercicio de sus funciones como superior jerárquico del Despacho Ministerial, el Ministro está asistido por el Director General del Ministerio, quien actúa como órgano inmediato del Ministro conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Central. El Director General del Ministerio debe supervisar las actividades de las Direcciones del Despacho de acuerdo con las instrucciones del Ministro, y tendrá a su cargo la coordinación de todas las materias que el Ministro disponga llevar a la Cuenta del Presidente y al Consejo de Ministros y, además, el conocimiento y la decisión de los asuntos que le delegue el Ministro. Además, en ausencia del Ministro, el Director General del Ministerio evacuará las consultas que le sometan los demás Directores, de lo cual dará cuenta al Ministro.

#### E. *La unidad sectorial*

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, los Ministerios son los órganos centrales de los sistemas administrativos que deben establecerse en cada sector; de allí, inclusive, que las competencias atribuidas en la Ley Orgánica a los Ministerios, tengan, como se dijo, una orientación sectorial (arts. 24 a 40).

Esta unidad sectorial, como principio de organización de los Ministerios implica, que los Ministros tengan entre sus funciones comunes, las de control de la administración descentralizada perteneciente al sector. En tal sentido, a los Ministros corresponde, en su respectivo sector, “ejercer sobre los institutos autónomos adscritos al Ministerio, las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada y a las Leyes especiales de creación” (art. 20, ord. 11); así como ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado que se les asignen (art. 20, ord. 12).

#### 3. *La asignación y distribución de las competencias ministeriales*

La asignación legal de competencias ministeriales puede revestir diversas formas; puede tratarse de competencias asignadas legalmente al Ministro, al Ministerio o di-

rectamente, a una de las unidades organizativas del Despacho, y ello produce diversas situaciones y consecuencias.

#### A. *Las competencias del Ministro y la delegación*

En primer lugar, muchas normas legales atribuyen, directamente, el ejercicio de determinadas competencias al Ministro respectivo. En este caso, se trata de competencias específicas que el Ministro debe ejercer directamente en forma obligatoria. La transferencia de esta competencia, sólo puede hacerse mediante la delegación de su ejercicio en el Director General o en los Directores Generales Sectoriales del Ministerio (art. 20, ord. 25 de la Ley Orgánica), por resolución publicada en la Gaceta Oficial. En estos casos, cuando actúan por delegación, los Directores Generales serán responsables por sus actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiese corresponderle al Ministro (art. 6).

Fuera de esta delegación de atribuciones en los Directores Generales, el Ministro debe ejercer personalmente sus competencias y es responsable por ello. La Ley Orgánica admite, ciertamente, la delegación de firma del Ministro en los propios Directores Generales y en otros funcionarios (art. 20, ord. 25), pero ésta no implica realmente, transferencia de competencias ni de responsabilidad.

#### B. *Las competencias genéricas de los Ministerios y la desconcentración administrativa*

En la mayoría de los casos, sin embargo, la ley no asigna directa y específicamente competencias a los Ministros, sino genéricamente a los Ministerios. En estos casos, son los reglamentos orgánicos señalados, es decir, los dictados por Decreto o Resolución Ministerial, los que deben realizar la distribución de esa competencia genérica del Ministerio, mediante la asignación de su ejercicio a los diversos órganos de los Ministerios. Esta distribución genérica y abstracta de competencias da origen a una desconcentración administrativa, realizada por el propio Poder Ejecutivo, es decir, por el Presidente de la República, en los Decretos Orgánicos que definan las Direcciones Generales de cada Ministerio, y por los Ministros, en las Resoluciones contentivas de los Reglamentos Internos, que definan las direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios de cada Despacho Ministerial.

#### C. *La desconcentración administrativa en virtud de Ley*

Pero aparte de esta desconcentración administrativa realizada por los propios órganos ejecutivos en los casos de atribuciones genéricas de competencias, existe otra forma de desconcentración administrativa, más pronunciada y estable, basada en la voluntad del legislador. En efecto, es frecuente que las leyes, directamente, atribuyan competencias, no al Ministro o al Ministerio, sino específicamente a una dirección o



unidad organizativa del Despacho. Tal es el caso, por ejemplo, de las Superintendencias de Bancos y de Empresas de Seguros, las cuales son órganos creados directamente por el legislador, con competencias asignadas, también directamente, por el propio Legislador, aun cuando funcionan con dependencia jerárquica del Ministro de Hacienda. En algunos casos, inclusive, es el propio Legislador el que atribuye competencias exclusivas a estas direcciones o unidades organizativas, sin que pueda el Ministro, a pesar de ser superior jerárquico, ejercerlas directamente, agotándose, además, la vía administrativa, en la decisión que adopte el funcionario respectivo. Tal sucede, por ejemplo, con la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o con la Administración del Impuesto sobre la Renta del Ministerio de Hacienda. En estos casos, son la Ley de Regulación de Alquileres y la Ley de Impuesto sobre la Renta, respectivamente, las que regulan las competencias de los órganos señalados. En el Ministerio de la Defensa, las Comandancias Generales de las diversas Fuerzas Armadas, tendrían las características de ser órganos desconcentrados.

En otros casos, por último, la desconcentración administrativa puede conllevar la ruptura del principio de organización señalado, de la unidad patrimonial de la República, mediante la creación de un Patrimonio Autónomo o un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, conforme lo autoriza la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en la forma indicada.