

Artículos

Los Ministros de Estado en el ordenamiento jurídico venezolano — Una aproximación a su estudio

Antonio de Pedro F.

Abogado

*Consultor Jurídico del Consejo Nacional de
Investigaciones Científicas y Tecnológicas*

S U M A R I O

Introducción. 1. Constitución de 1961. 2. Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. 3. Ley Orgánica de la Administración Central. 4. Los Ministros del Estado en los períodos constitucionales a partir de la promulgación de la Constitución de 1961. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Introducción

La figura de los Ministros de Estado, como órganos del Ejecutivo Nacional, adquiere, cada día, en la vida administrativa venezolana importancia y significación. En efecto, en los últimos períodos constitucionales, especialmente en los dos últimos, el nombramiento de dichos funcionarios ha tenido un impacto de gran trascendencia en el conjunto de las actividades del Ejecutivo Nacional. Trascendencia derivada de las materias que a los mismos les fueron confiadas y a la propia relevancia de las personalidades nombradas. Sin embargo, un hecho de tal significación no ha merecido, hasta el presente, la atención de los juristas. Es esta una laguna difícil de explicar, habida cuenta de la gama de criterios que para su sustentación pudieran sostenerse y de las implicaciones que en el conjunto del ordenamiento jurídico de la nación pudieran plantearse. Es esta una materia por la cual pasan rápida y brevemente, los más destacados administrativistas nacionales. No existen posiciones teóricas, principistas o analíticas en torno a la figura; empero, se impone su existencia como una situación de hecho, como una práctica administrativa reiterada y constante. En nuestra opinión, tal circunstancia reviste serios peligros. La carencia o insuficiencia de tratamiento doctrinal de aspectos que, como el presente, inciden o pueden incidir en la marcha de la Administración Pública puede derivar en situaciones irreversibles. La práctica administrativa, el juego de las instituciones, la composición y funciones de sus órganos, deben responder a una concepción sólida desde el punto de vista doctrinal, deben ser fruto de la especulación teórica, de la argumentación encontrada de los juristas. Nuestro caso no responde a este esquema. Y tan es así que, en nuestro criterio, la práctica administrativa está discurriendo por derroteros muy alejados de los que privaron para su consagración por el constituyente del 61.

La facultad de un Jefe de Estado para nombrar Ministros de Estado o Ministros sin cartera —más adelante trataremos si entre nosotros son lo mismo— no es nueva en el derecho constitucional y en el derecho administrativo. Una experiencia tal es normal en los modernos Estados de Derecho. Sin embargo, justo es anotar, tampoco son sobrados los estudios sobre la materia, a nivel internacional. Los textos sobre derecho constitucional y derecho administrativo de la doctrina extranjera no abundan en consideraciones sobre el particular. A pesar de esta precariedad teórica, no conocemos que entre nosotros se haya intentado el estudio de sus resultados a nivel del derecho comparado.

En la literatura constitucional y administrativa —y aun en el lenguaje corriente— se habla indistintamente de Ministros de Estado o de Ministros sin Cartera, denominación esta última de más favor en la práctica gubernamental europea y que, en ella, responde a su cabal concepción. Mas, en Venezuela, se ha aceptado la denominación primera, consagrada constitucional y legalmente. Connotación ésta que no es baladí observar, puesto que, nuestra práctica, parece ser demostrativa de que sería impropia la consideración de Ministros sin Cartera, pues, de hecho, los Ministros de Estado parecieran tener propias y específicas funciones administrativas.

La reiteración del nombramiento presidencial de tales funcionarios tiene, en la vida ordinaria de la Administración Pública venezolana, reales y serias implicaciones. Indefinición y esporádicos conflictos de competencias, superposición y dispersión de la autoridad, duplicidad de funciones, etc., son algunos de los efectos que puedan darse —y se dan—, por la falta de una precisión doctrinal y de un exacto y determinado marco de su ámbito de acción.

Los Ministros de Estado, o Ministros sin Cartera, aparecen en los ordenamientos modernos más como agentes de acción política que como ejecutores de una acción administrativa. Son característicos de los regímenes parlamentarios, como elementos que facilitan la solución de situaciones políticas complejas. De ahí les viene su carácter eventual y esporádico dentro del Gabinete Ministerial. De ahí también, que su denominación no sea otra que la de Ministro sin Cartera o Ministro de Estado, queriéndose resaltar así su carácter netamente político y múltiple. No se nombran Ministros sin Cartera en tal o cual materia o actividad, para tal o cual dependencia.

La justeza de la anterior observación viene refrendada por el carácter que algunos autores les señalan. Así para ALESSI, dentro del Derecho italiano, los Ministros sin Cartera “tienen una función meramente constitucional, excluida toda *función* administrativa”¹.

Ahora bien, la experiencia venezolana no parece transitar, exactamente, por el mismo camino. El ánimo del constituyente del 61, que fue el introductor de la figura, pareciera entender diferentemente su cometido.

En la adjetivación que nuestra práctica administrativa da a la actividad de los Ministros de Estado pareciera querer significarse el alcance de ir más allá de la concepción jurídica del órgano que está en la intención del constituyente y del legislador. De hecho, realmente, el sentir popular tiende a su identificación con un despacho determinado.

1. ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Pág. 126. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1970.

Las anteriores consideraciones, nos han movido a reflexionar sobre el tema. Así, sin ánimo de llevar a cabo un estudio completo y exhaustivo del mismo, intentamos, sólo, una aproximación a su estudio a manera de abrir la materia al análisis jurídico, al interés de los juristas. De ello se derivarán opiniones autorizadas y se estará en el camino de fundamentar doctrinalmente la institución. Con esta intención, en las presentes notas intentaremos precisar su contenido y ámbito a la luz de las disposiciones que la establecen. Asimismo, nos detenemos en el papel desempeñado por los Ministros de Estado nombrados a partir de 1961 y, por último, planteamos algunas conclusiones.

1. *Constitución de 1961*

Los Ministros de Estado aparecen por primera vez en la historia constitucional venezolana de forma diferenciada de los Ministros ordinarios, ejecutivos, tradicionales o del Despacho, en el artículo 194 de la Constitución promulgada el 23 de enero de 1961², como sigue:

“El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyen por ley”.

Este texto definitivo no responde a lo que parece haber sido la intención de los proyectistas de la Constitución. En efecto, en la Exposición de Motivos, se dice lo siguiente:

“Por primera vez en la historia de nuestro Derecho Constitucional se contempla la posibilidad de que el Presidente de la República cuente con la colaboración de Ministros de Estado, quienes además de asesores de aquél, con derecho a participar en las reuniones del Consejo de Ministros, *podrán tener a su cargo las materias que el Presidente les confíe de conformidad con la ley*. Tales funcionarios desempeñarían por lo tanto en el gobierno y la administración nacionales, un rol parecido al que juegan en Francia y los Estados Unidos, respectivamente, los Ministros de Estado y los Asistentes del Presidente de la República”³ (Subrayado mío: AdePF).

Como es evidente, el pensamiento de los proyectistas expresado en el texto transcrito de la Exposición de Motivos, no se compadece con el aprobado por el constitu-

-
2. Decimos por primera vez diferenciados de los Ministros ordinarios, porque la denominación fue empleada anteriormente. La Constitución del 21-6-1893, establecía en su artículo 93: “Los Ministros de Estados reunidos para deliberar en asuntos de su competencia constituyen el Consejo de Ministros, que será presidido por el Presidente de la República”. MARIÑAS OTERO, Luis. *Las Constituciones de Venezuela*. Pág. 413. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965. Expresión que no hemos encontrado repetida en otras Constituciones y que, obviamente, corresponde a los Ministros ordinarios, ejecutivos, tradicionales o del Despacho.
 3. Cifr. ARCAYA, Mariano. *Constitución de la República de Venezuela*. (Constitución de 1961). T. I. Pág. 66. Empresa “El Cojo, C.A.”. Caracas, 1971.

yente. Entre la expresión “podrán tener a su cargo las materias que el Presidente les confíe de conformidad con la ley” y la de “podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley”, hay una diferencia substancial de concepto y evidente sentido diverso.

Detengámonos, por el momento, en otro aspecto. Tanto los proyectistas como el constituyente concibieron a los Ministros de Estado como órganos que van más allá de los simples Ministros sin Cartera (expresión por lo demás que no emplean ni los proyectistas ni el constituyente), en el sentido de no concebirlos como meros agentes políticos sino también administrativos. Sentido éste que parece desprenderse de cualquiera de las expresiones (la de los proyectistas y la del constituyente) antes citadas, así como de la referencia que se hace a su parecido con el rol que desempeñan en Francia los Ministros de Estado y en Estados Unidos los Asistentes del Presidente. Este criterio es ratificado por los pocos tratadistas nacionales que se han referido a la materia ⁴.

Extraña al analista que una materia como la que nos ocupa haya sido escasamente debatida en el seno de las Cámaras. El artículo respectivo, inicialmente 193 que pasó a ser, en definitiva, 194, salvo el caso anotado de cambio de redacción pocas intervenciones más requirió. Entre ellas está la del Senador ESCOVAR SALOM, Ramón, en la sesión de la Cámara del Senado del 20-7-1960, la cual tampoco es muy aclaratoria al respecto, dice él:

“Trae el Poder Ejecutivo otra importante innovación y es la de los llamados Ministros sin Cartera o Ministros de Estado como dice el Proyecto. Nuestro Gabinete actual, no es suficiente, la estructura de nuestro Gabinete es perfectamente anticuada, responde al esquema de los Consejos de Ministros de fines del Siglo XIX y de comienzo del Siglo XX en Europa. Por lo tanto, era necesario crear, por lo menos, un comienzo de modificación del Consejo de Ministros, con la

4. OROPEZA, Ambrosio, escribe al referirse a los Ministros: “Ahora bien, la nueva Constitución, por primera vez en Venezuela, autorizó al Presidente de la República para nombrar ministros de Estado. Son los llamados ministros sin cartera, porque no se les coloca de ordinario en la Jefatura de ningún despacho determinado. Gracias a esta novedad el Presidente puede incorporar al Gabinete a notabilidades nacionales, altas personalidades dignas de su confianza y capaces de un asesoramiento ilustrado para quien es el Presidente de la República y Presidente del Consejo de Ministros, ya que en Venezuela no existe como en los gobiernos parlamentarios el llamado Primer Ministro. Con todo, la Constitución preceptúa que a los ministros sin cartera se les puede asignar por ley determinadas atribuciones no solamente con el objeto de aliviar al Presidente y a sus ministros de asuntos delicados y complejos (actividad política), sino para reunir en una sola dirección cuestiones ya asignadas a los Ministerios ordinarios (actividad administrativa)”. *La Nueva Constitución Venezolana*, 1961. Págs. 481-482. Caracas, 1971 (Paréntesis míos: AdePF). Por su parte, LARES MARTINEZ expresa al comentar tanto la Exposición de Motivos como la disposición constitucional: “En Francia y en algunos otros países, especialmente de régimen parlamentario, los Ministros de Estado son, por lo general, políticos influyentes que aportan al gobierno su autoridad moral y su prestigio, pero no tienen la dirección de un departamento ministerial, por lo cual a menudo se les llama “ministros sin cartera”. En *Venezuela, tanto los Ministros de Estado designados durante el período constitucional 1969-1974, como los que han sido nombrados durante el período siguiente, no han desempeñado un papel político, sino funciones específicamente administrativas, entre otras, las de dirigir Institutos Autónomos*”. *Manual de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición. Págs., 484-485. UCV. Caracas, 1978 (Subrayado mío: AdePF). El mismo texto es recogido en un trabajo del autor, *Los Ministros*, inserto en *Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. T. IV. Págs. 2.214-2.215. UCV. Caracas, 1979.

posible incorporación de los llamados Ministros sin Cartera y éste no es sino el primer paso, el paso quizás más temido, en una innovación substancial del Gabinete o del Consejo de Ministros en el Estado Venezolano; de allí que la Comisión haya visto con gran simpatía nuestra proposición y así viene en el Proyecto...”.

2. *Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios*

Por Decreto N° 539 del 10-2-71 (G.O. N° 29.438 del 11-12-71) se dicta el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios que deroga el Reglamento de la Ley de Ministerios, del 12-1-40 la cual había sido derogada, a su vez, por el Estatuto Orgánico. En el Título VIII se refiere a los Ministros de Estado, como sigue:

“*Artículo 50.*—Los Ministros de Estado que el Presidente de la República designe de conformidad con el artículo 194 de la Constitución, tendrán las siguientes atribuciones: a) participar en el Consejo de Ministros; b) asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe; c) someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o les atribuye la ley; d) cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República; e) refrendar los Decretos del Presidente de la República en los casos que sea procedente; f) estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

Artículo 51.—El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 52.—El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la administración pública nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la administración pública nacional”.

La promulgación de este Reglamento dio lugar a manifestaciones contrarias a su legalidad ⁵, siendo, incluso, desconocido por el Congreso quien consideró que la organización de los Ministerios no era materia del Ejecutivo ⁶. Las razones expuestas para su justificación nos parecen válidas en cuanto la organización de las distintas dependencias ministeriales, con base a lo que se establece en el Estatuto Orgánico, el cual, conviene recordar, fue promulgado por un Decreto-Ley, pero son un tanto discutibles por lo que se refiere a los Ministros de Estado, materia, por lo demás, a la que no se hace comentario conceptual o crítico alguno.

5. Sobre este particular, véase Informe sobre la *Reforma de la Administración Pública Nacional*. Tomo I. Págs. 479-496. CAP. Caracas, 1972, donde se recoge, además, la opinión de la PGR y de la CGR.

6. Véase A. R. Brewer-Carías. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Págs. 339 y 453-488. Editorial Tecnos. Madrid, 1975.

La CAP al referirse al *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional*, preparado por ella, sobre los Ministros de Estado dice, escuetamente, lo siguiente:

“588. El Capítulo II se refiere a los Ministros, a quienes como órganos directos del Presidente de la República (artículo 193 de la Constitución) y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, se les señalan en 25 ordinales (artículo 54), las atribuciones que se les confieren. *Se han integrado a este Capítulo, por ser el lugar apropiado, las disposiciones que el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios contiene sobre los Ministros de Estado, aparte de que se desarrolla con ello el principio constitucional que expresa que “El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado...”* 7.

En efecto, en el referido Proyecto los artículos 55 y 56 recogen lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 del Reglamento del Estatuto Orgánico. Sorprende que sobre una materia como la que estudiamos exista en el referido Informe, por lo demás un estudio concienzudo y documentado, apenas la consagración de la figura y ninguna fundamentación o análisis jurídico de la misma 8.

La inclusión en el Reglamento del Título referente a los Ministros de Estado, nos lleva a hacer algunas consideraciones, siquiera sean breves y someras, sobre la legalidad del mismo en este aspecto. El Estatuto Orgánico emanó de un Decreto-Ley derogatorio de la anterior Ley de Ministerios de 31-7-39, quedando vigente en lo que fuere pertinente el Reglamento de la misma, de fecha 12-1-1940. Dicho Estatuto es anterior a la Constitución y no se refiere a los Ministros de Estado, pues éstos, como hemos visto, aparecen por primera vez como tales en la Constitución de 1961. Ahora bien, el Reglamento del Estatuto Orgánico, muy posterior a la Constitución, derogó el Reglamento de la Ley de Ministerios, salvo

“Los artículos de dicho Reglamento que determinan la competencia específica de las dependencias de cada Ministerio (que) seguirán en vigor en cuanto sean aplicables y hasta tanto sean dictadas las normas de organización previstas en este Reglamento” 9.

Dichas normas de organización son las referidas en el artículo 1º, como facultad del Presidente de la República para cada despacho ministerial, las cuales serán emanadas mediante Decreto.

Sin entrar en el fondo de la discusión de si el Ejecutivo Nacional puede organizar las distintas dependencias ministeriales y dando como hipótesis válida tal potestad, el aspecto relativo a las competencias de los Ministros de Estado ofrece, a nuestro criterio, aspectos diferentes. El artículo 194 de la Constitución es taxativo al se-

7. *Informe...* Tomo II. Pág. 360.

8. Sorprende igualmente que quien fuera Presidente de la CAP y principal inspirador del Informe, el Dr. A. R. Brewer-Carías, destacada personalidad en el campo del Derecho Administrativo y quien ha dedicado grandes esfuerzos al análisis de las estructuras administrativas del Estado, apenas haga otra cosa que referencias de pasadas al tema.

9. *Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios*, art. 53.

ñalar que los Ministerios de Estado “podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley”. Obviamente, el Reglamento no es una ley, mal puede, entonces, atribuirles competencias como las establecidas en los artículos 51 y 52. A nuestro entender, el propio Ejecutivo abrigó dudas de tal competencia pues la propia designación de Ministros de Estado para la época se limita a la facultad asesora en ciertas materias; tal es el caso del Ministro de Estado para la Juventud, la Ciencia y la Cultura. Práctica que, por lo demás, se ha mantenido, con matices, posteriormente.

3. *Ley Orgánica de la Administración Central*

La problemática relativa a los Ministros de Estado se plantea extensamente con motivo de la discusión, en el Congreso, del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Centralizada, en el año 1976. Ahora, a diferencia de lo ocurrido en la oportunidad de la discusión de la Constitución, la materia ocupa serios y largos debates. La Ley Orgánica de la Administración Central, nombre con el que, en definitiva, fue promulgada el 22-12-76¹⁰, establece en su artículo 3:

“El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado para que lo asesoren en los asuntos que les confíe y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento”.

Este texto, en especial la facultad que se atribuye al Presidente de determinar por Decreto los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas que pudieren coordinar, dio lugar a innúmeras discusiones, como veremos más adelante. La Exposición de Motivos del Proyecto al tratar la materia, no hace otra cosa que reconocer el hecho de su existencia y orientar sobre las funciones a desempeñar por los Ministros de Estado¹¹. El Proyecto original difiere del definitivo en que incluye en la parte final la frase: “sin perjuicio de las materias que directamente les sean encargadas por ley”, frase que la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados recomienda eliminar¹². Las discusiones van a desarrollarse sobre si una Ley Orgánica puede o no atribuir al Presidente de la República la facultad de designar por Decreto la coordinación a que se hace referencia en el texto del artículo, cuando, expresamente, en la Constitución se establece que las materias a cargo de los Ministros de Estado serán las que se “les atribuyan por ley”.

10. G.O. N° 1.932 Ext. del 28-12-76.

11. Dice sobre el particular: “La Constitución vigente prevé en el artículo 194, que el Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Esta atribución ha venido siendo ejercida frecuentemente por el Presidente de la República y en el Proyecto de la Ley Orgánica simplemente se recoge la figura constitucional y se establece una orientación sobre las funciones que les tocarán desempeñar”. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. T. VI, Vol. II. Julio-diciembre de 1976. Pág. 1.339. Sesión del 4-10-76.

12. *Informe de la ... Diario ...* Págs. 1.363-1.364. Sesión del 4-10-76.

A los efectos metodológicos del presente trabajo, expondremos, en primer lugar, los argumentos debatidos en el seno de las Cámaras, en torno al anterior planteamiento; y, en segundo lugar, trataremos de fijar una posición personal sobre el particular.

Es la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados quien, primeramente, al rendir su Informe¹³ sienta posición al respecto en los siguientes términos:

“El artículo 3º desarrolla la norma contenida en el artículo 194 de la Constitución de la República y consideramos que su alcance se compadece con el de esa norma constitucional, pues en el texto se atribuye a los Ministros de Estado la función asesora para el Presidente de la República, entendiéndose que la función coordinadora a determinarse en el respectivo Decreto de nombramiento es jurídicamente procedente por tratarse de una ley orgánica atributiva de competencias dentro del ámbito fijado por la Constitución. Al decirse en el artículo 194 de la Carta Fundamental que los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley, nada obsta para que este artículo 3º de la Ley Orgánica en estudio remita al Decreto de nombramiento respectivo la especificación de los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que podrán coordinar los Ministros de Estado. Por considerar que esta interpretación es concreta, concluimos que sobra la última frase del artículo, que dice así...” (Subrayado mío: AdePF).

A partir de este momento, los legisladores, tanto a nivel de la Cámara de Diputados como de la del Senado, se alinean en dos posiciones contrapuestas. La posición de los que adversan, por razones de inconstitucionalidad al texto del artículo, esgrimen los argumentos siguientes: a) no se especifican las atribuciones de los Ministros de Estado; b) inconstitucionalidad; delegación de funciones no dada por la Constitución; c) confusión de los intereses públicos con los privados. Analicémoslos un poco más en detalle.

a) No se especifican las atribuciones de los Ministros de Estado. Si bien la facultad de nombrar Ministros de Estado está constitucionalmente atribuida al Presidente de la República, el Proyecto de Ley sólo

*“de una manera muy general y muy somera señala las funciones de estos Ministros de Estado pero no señala en una forma orgánica, aun cuando fuere enunciativa, las atribuciones de los Ministros de Estado”*¹⁴.

b) A lo largo de las discusiones del Proyecto, los opositores al mismo señalaron, repetida y reiteradamente, que la función coordinadora de programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional conforme a la determinación que se haga en el respectivo Decreto de nombramiento, era ir más allá de lo permitido por la Constitución y que tal disposición implicaba

13. Ibid.

14. Intervención del Diputado Ramón Tenorio Sifontes (URD) en la sesión del 14-10-76. *Diario...* Pág. 1.432.

una delegación de atribuciones no dada por la Constitución, deviniendo en una norma inconstitucional. Así se dice:

“... a los Ministros de Estado, se les confieren facultades extraconstitucionales de coordinación de la Administración Central, lo que, por una parte, desarticularía la gestión administrativa del Estado en sus más altos niveles, y, por la otra, evidentemente, se va mucho más allá de lo que la Constitución Nacional fija a este respecto”,

expresa el Diputado Oscar Carvallo Geórg (MEP) en la sesión del 18-10-76¹⁵. Señala después, el propio Diputado, que el constituyente del 61 desoyó el contenido de la Exposición de Motivos de la Constitución que otorgaba, en esta materia, al Presidente de la República la facultad de encargarles materias determinadas “en conformidad con la ley”, al sustituir esta expresión por la de que podrán tener a su cargo “las materias que les atribuya la ley”. Según él, al otorgar el Proyecto la facultad al Presidente para asignarle funciones “está yendo más allá de lo permisible por la Constitución...”, en este caso se establece, añade,

“una delegación de funciones que, evidentemente, la Constitución no da y el Congreso Nacional no tiene por qué dar, porque no solamente es una delegación de funciones que la Constitución no prevé, sino que es una delegación de funciones que va en contra de la propia majestad y derecho de las Cámaras Legislativas, que tienen la facultad de dictar la ley y no delegar esa función en nadie cuando la Constitución no lo permita”¹⁶.

En la 2ª discusión del Proyecto vuelve a insistir sobre lo mismo, como sigue:

“... En el Proyecto se autoriza al Presidente a que dé a los Ministros tareas de coordinación de programas, de servicios, de dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional, que se determinen en el Decreto de nombramiento. El texto constitucional, sin embargo, dice que “el Presidente...”.

Vale decir que en el texto constitucional es la ley la que podría asignarle a los Ministros las tareas de que estamos hablando, mientras que en el texto del Proyecto es el Presidente quien queda autorizado para asignar esas tareas. De modo tal que esta ley va más allá de lo que hace permisible la Constitución y establecería una especie de delegación del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo de funciones que la Constitución no autoriza.

La inspiración de este artículo la encontramos sorpresivamente en el vigente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. Este Estatuto no podía reglamentar o hacer funcionar la Constitución del 61 con respecto a los Ministros de Estado, en razón de que el Estatuto Orgánico de Ministerios en su vigencia

15. *Diario*... Pág. 1.440.

16. *Ibid.* En una segunda intervención del mismo Diputado, ante la aprobación del texto del artículo, expresa: “...Esto es inconstitucional. Se copió una disposición reglamentaria que es inconstitucional (se refiere al Reglamento del Estatuto Orgánico), de una ley que se está derogando, como es el Estatuto Orgánico de Ministerios”. *Diario*... Pág. 1.465. Sesión del 20-10-76 (Paréntesis mío: AdePF).

es anterior a esa Constitución del 61 que fue la que creó la figura de los Ministros de Estado. Sin embargo, bajo el mandato del ex Presidente Caldera nos encontramos con que fue dictado un Reglamento de Estatuto Orgánico de Ministerios que debía desarrollar ese Estatuto Orgánico, pero que fue más allá de ese aspecto y desarrolló directamente lo que estaba establecido en la Constitución, al determinar en el artículo 52, que el Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la Administración Pública Nacional, y que, en ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la Administración Pública Nacional. Como vemos, este Reglamento, en este artículo, tiene un triple pecado: en primer lugar, desarrolla una norma que no está prevista en la ley, que sería el Estatuto; un segundo lugar, ese desarrollo lo hace al margen de la Constitución, yendo más allá de lo que la Constitución dice”.

Pasa, después, a señalar cuál fue la intención del constituyente del 61 al incluir la figura y se refiere al texto de la Exposición de Motivos y la redacción de la norma constitucional para expresar que

“estas atribuciones que se pretenden dar a los Ministros, a través del Presidente, son materias de ley, y solamente el Congreso de la República es el que puede asignar a estos Ministros las materias sobre las cuales ellos van a tener competencia”.

Concluía su exposición el citado Diputado instando a la reconsideración del mismo, a fin de reproducir el texto constitucional¹⁷

La inconstitucionalidad también fue sostenida por otros Diputados. Así Ildemaro Martínez (COPEI), dice:

“Nosotros consideramos que este artículo es realmente inconstitucional. En primer lugar porque al establecerse que en el Decreto de nombramiento se les va a asignar a los Ministros de Estado la posibilidad de dirigir y coordinar programas sobre todo de entes descentralizados, se le está creando la posibilidad al Presidente de la República de establecer competencia. Esto es sólo por Ley. La competencia es improrrogable, no puede ser alterada, tampoco puede ser disminuida ni se puede renunciar a ella. El Presidente de la República, al asignarle por Decreto la dirección de entes descentralizados al Ministro de Estado que nombre, tendría que desadscribirlos de otro Ministerio, que ya es su órgano natural, y que por esta misma Ley tendría la dirección del mismo”.

Propone, a continuación, que se le dé la redacción constitucional¹⁸. El mismo Diputado, en la 2ª discusión, insiste en su planteamiento y expresa:

“... consideramos que dejar el texto como está en el Proyecto de Ley permitiría al Presidente de la República sustraer de las competencias asignadas por esta

17. *Diario...* Págs. 1.728-1.729. Sesión del 2-12-76.

18. *Diario...* Págs. 1.464-1.465. Sesión del 20-10-76.

propia Ley, en cuanto a las labores de coordinación y control de entidades descentralizadas, a los actuales Ministerios. Modificándose esta ley por un Decreto del Ejecutivo.

Si observamos el ordinal 11 del artículo 20 —de las atribuciones comunes a todos los Ministros— vemos que establece que los Ministros ejercerán sobre los institutos autónomos adscritos al Ministerio las funciones de coordinación y control que les corresponde, conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación de esos entes.

Todos los entes descentralizados tienen que estar bajo la tutela de un órgano del Presidente.

Ahora bien, cuando el Presidente de la República, por Decreto, asigne la coordinación y el control de entes descentralizados, es decir, institutos autónomos u otras dependencias, a estos Ministros de Estado los estará sustrayendo de la tutela administrativa de los Ministros respectivos y de esa esfera de competencia que tienen de acuerdo con esta Ley Orgánica y con las leyes especiales que creen esos entes, y entonces el Decreto de nombramiento del Ministro de Estado va más allá de la Ley Orgánica respectiva, y la modificación de hecho.

Además, ahora cuando estamos estableciendo una nueva integración sectorial, con los Despachos que se están creando, no se justifica la proliferación de Ministros de Estado para coordinar y controlar entes descentralizados y nuevas dependencias. Esto pudiera haber tenido una justificación sobre la base del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, pero de ninguna manera creemos que ahora con esta nueva organización, sea conveniente dejar abierta la puerta para la proliferación de Ministros de Estado que van a tratar de realizar labores normales y corrientes que los diferentes Despachos vienen realizando a través de las competencias que esta Ley les asigna.

Además, este artículo 3º, tal como está concebido, pudiera traer como consecuencia la posibilidad de proliferación y la dispersión de nuevos entes del Estado, creando una distorsión dentro de la Administración Pública y, por último, creándose verdaderas estructuras no previstas en la Ley, como es el caso que hoy tenemos con el Decreto 41 y el Decreto del Ministerio de Información”¹⁹.

Concluyó apoyando la proposición de que se reprodujera el texto constitucional.

En la intervención del Diputado Fuentes Serrano se señala que los Ministros de Estado se nombran para asesorar al Presidente de la República en materias específicas pero no para ejecutar, pero las atribuciones de ese Ministro sólo pueden otorgársele por ley y mal puede el Presidente de la República decretar atribuciones a un Ministro de Estado si éstas no han sido aprobadas por ley y concluye:

“De esta manera que este artículo, aun cuando haya sido aprobado en primera discusión, es como si no se hubiera aprobado, porque quien lo aplique viola la Constitución de la República. Cuando una ley ordinaria u orgánica entra en coli-

19. *Diario*... Págs. 1.729-1.730. Sesión del 2-12-76.

sión con la Constitución Nacional, no tiene ningún valor y puede ser declarada de nulidad”²⁰.

Planteada la discusión en la Cámara del Senado, se vuelven a repetir allí los argumentos de inconstitucionalidad²¹, así el Senador Angel Brito Villarroel (URD), al hablar de la figura en sí, dice que:

“fundamentalmente tiene un carácter de asesoría y solamente en ese caso puede este Ministro obrar de acuerdo con ciertas instrucciones que a través de los Decretos emanen del ciudadano Presidente de la República; en cambio, cuando se le asigna una materia específica de su competencia, es decir, cuando el Ministro de Estado prácticamente se equipara a un Ministro ordinario, esa especificidad tiene que emanar de una ley; en ese orden de ideas, el artículo 194 de nuestra Constitución es harto claro e inequívoco, dice así: “. . .”. Naturalmente, que cuando se habla de despachos determinados nadie puede interpretar que se habla de oficinas. Se habla de competencias, se habla de atribuciones, se habla de funciones. ¿Por qué? Porque el Ministro de Estado es, podríamos equiparlo en el campo del Derecho Internacional, como un Embajador itinerante, es un Ministro que tiene a su mano el Presidente de la República para asignarle determinadas tareas de acuerdo con las necesidades que pueda requerir la evolución política, social y económica del país en una hora y en una coyuntura determinada; en cambio, cuando el Presidente de la República quiere asignarle un Despacho, entonces el legislador, el constituyente, muy atinadamente sustrae esa actividad del Presidente de la República y lo remite a una Ley y en esa forma equipara el Ministro de Estado al Ministro ordinario, al Ministro consagrado en el Estatuto Orgánico de Ministerios y en la Ley Orgánica de la Administración Centralizada, que es la que actualmente estamos discutiendo; por esa razón resulta incongruente y contradictorio con el texto constitucional el artículo 3º de la Ley que estamos discutiendo, por cuanto ese texto, a través de un Decreto, pretende que se le asigne Despacho al Ministro de Estado, es decir, materia de su competencia”.

Añadiendo, al tratar que la atribución se hace por una Ley Orgánica, argumento de la Comisión Política Interior de la Cámara de Diputados, que no le convence cuando ésta

“trata de justificar legalmente esta asignación por la vía del Decreto, sobre la base de considerar que esta Ley que estamos discutiendo, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Centralizada, como una ley atributiva de competencia; estamos totalmente de acuerdo que es una ley atributiva de competencia, porque señala los números, la competencia, la función de cada uno de los Ministerios de la Administración Pública, pero esta circunstancia no nos puede llevar a la interpretación de que apoyándonos en esta ley pueda otorgársele al Presidente de

20. *Diario* . . . Pág. 1.465. Sesión del 20-10-76. Hay otras intervenciones, como la de Tenorio Sifontes (*Ibid.* Pág. 1.730. Sesión del 2-12-76) que reiteran el criterio de la inconstitucionalidad del artículo.

21. Intervenciones del Diputado Ceferino Medina Castillo (COPEI). *Diario de Debates de la Cámara del Senado*. T. VI. Vol. II. Julio-diciembre de 1976. Págs. 1.062, 1.069 y 1.098. Sesiones del 20-12-76 y 22-12-76, respectivamente.

la República la facultad de que mediante Decreto pueda señalar atribuciones específicas a un Ministro de Estado, repito que no puede hacérselo porque el artículo 194 de la Constitución es sumamente claro al respecto y remite esa consagración a una ley especial, bien sea a la ley que actualmente estamos discutiendo o a una ley que se dicte posteriormente”²².

c) Confusión de los intereses públicos con los privados. El Diputado Alcides Rodríguez (PCV), fundamentó su oposición en el papel que los Ministros de Estado irían a desempeñar en la coordinación de los entes descentralizados, al entender que la política que se pretende para éstos es el de ser Compañías del Estado que se regirán por las normas de la mayor rentabilidad y del mayor beneficio, señalando que aquí comienzan las dificultades, pues estos

“Ministros de Estado que coordinen una administración descentralizada en la cual las Corporaciones Sectoriales o las Empresas del Estado actuarían sobre un criterio de rentabilidad capitalista, transformarían a estos Ministros en simples apéndices y dependencias de la Administración Descentralizada”.

Después al referirse al ejemplo de PETROVEN, concluye:

“Al traer el ejemplo de PETROVEN, he querido decir que una cosa similar va a ocurrir entre los Ministros de Estado que se encarguen de sectores de la administración descentralizada y esta administración descentralizada, pues en lo que comiencen a operar criterios que en algunos casos pueden chocar, como son los intereses legítimos del país, o, incluso, los intereses del Estado con los intereses particulares de las empresas que integran el complejo de empresas descentralizadas, entonces esos Ministros de Estado, o no coordinarían ninguna labor, o se limitarían simplemente a ser asesores de la decisión que quizás soberanamente, dentro del espíritu de la Ley, tomarían esas empresas, que de esta manera burlarían toda posibilidad seria de que su actuación fuera coordinada a nivel del Ejecutivo Nacional”²³.

La defensa del Proyecto, aparte de los argumentos contenidos en el Informe de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados, que considera acorde con la disposición constitucional la determinación de la función coordinadora en el respectivo Decreto de nombramiento y

“jurídicamente procedente por tratarse de una ley orgánica atributiva de competencias dentro del ámbito fijado por la Constitución”²⁴,

no se extendió en la argumentación con el fin de rebatir los criterios expuestos. Así, el Diputado Celestino Armas (AD), en la 2ª discusión del Proyecto simplemente se limitó a decir que el asunto fue debidamente analizado en el seno de la Comisión Per-

22. *Ibid.* Pág. 1.099. Sesión del 22-12-76.

23. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. T. VI. Vol. II. Julio-diciembre de 1976. Págs. 1.449-1.450. Sesión del 18-10-76.

24. *Diario*... Págs. 1.363-1.364. Sesión del 4-10-76.

manente²⁵. Por su parte, el Senador Pedro París Montesinos (AD), en su intervención señaló que no había inconstitucionalidad puesto que no se trataba de crear servicios, sino de coordinar los ya existentes²⁶.

4. *Los Ministros de Estado en los períodos constitucionales a partir de la promulgación de la Constitución de 1961.*

A pesar de que, como hemos visto, fue el constituyente del 61 quien consagró la figura, no es hasta el período 1969-74, durante el mandato del Presidente Rafael Caldera, que se nombran Ministros de Estado.

4.1. Período constitucional 1969-74. Por Decreto Nº 297 del 14-5-70 (G. O. Nº 29.215 del 14-5-70), se nombra el primer Ministro de Estado. El Decreto consta de dos artículos; en el primero, se hace la designación y, en el segundo, se señala que para los fines previstos en el artículo 194 de la Constitución, se confía al Ministro de Estado "los asuntos relativos al fomento de la vivienda de interés social"²⁷. En nuestro criterio la irreprochabilidad del nombramiento es inobjetable. En efecto, se hace un nombramiento genérico, de conformidad con la terminología adoptada por la Constitución (Ministro de Estado) y separadamente, para que asesore al Presidente —y no otra cosa podía hacer pues no existía ley atributiva de competencias y, tampoco había sido dictado el REOM— se le confían determinados asuntos, en este caso los del fomento de la vivienda de interés social. El nombramiento dura hasta el 13-4-72, en que según Decreto Nº 932 (G. O. Nº 29.779 de la misma fecha) se acepta la renuncia presentada por el Ministro y se deja "sin efecto su nombramiento, de fecha 14-5-70 como Ministro de Estado, al cual se le confiaron los asuntos relativos al fomento de la vivienda de interés social". Este acto es algo único en la práctica ejecutiva posterior, pues se ha procedido sin este tipo de formalidad para los casos de cese de un Ministro de Estado.

Con fecha 13-4-72 y por Decreto Nº 934 (G. O. Nº 29.779 de la fecha) se procede a nombrar otro Ministro de Estado. En el artículo 2º se le confían "el estudio y coordinación de los asuntos relativos a la Juventud, la Ciencia y la Cultura"²⁸. Su investidura llega hasta la designación del nuevo equipo gubernamental nombrado con motivo del inicio del período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez, en marzo de 1974.

4.2. Período constitucional 1974-79. Durante la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez, la figura de los Ministros de Estado alcanzó un alto grado de profusión. Así por Decreto Nº 3 del 12-3-74 (G. O. Nº 30.350 del 12-3-74) se nombra Ministro de Estado al Economista Gumersindo Rodríguez. En el artículo 2º se dice que a los fines del Art. 194 de la Constitución "le queda confiada (...) la Jefatura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la

25. *Ibid.* Pág. 1.728. Sesión del 2-12-76.

26. *Diario de Debates de la Cámara del Senado*. T. VI. Vol. II. Pág. 1.065. Sesión del 20-12-76. Sesión del 20-12-76.

27. Este primer Ministro de Estado, fue el Ing. Alfredo Rodríguez Amengual.

28. El nombramiento recayó en el Dr. Rodolfo José Cárdenas.

República". Se inicia así una costumbre que llega hasta nuestros días, cual es la de nombrar Ministro de Estado al Jefe de CORDIPLAN. En nuestro criterio, no fue entonces, ni posteriormente, acertada la redacción del Decreto. CORDIPLAN está adscrita a la Presidencia de la República; su Jefe es un funcionario que depende directamente del Presidente; éste lo nombra y lo remueve. Su designación como Ministro de Estado no tiene otra intención que hacerle participar en el Consejo de Ministros, pues no se le puede confiar lo que ya tiene atribuido legalmente. Pensamos que lo correcto hubiera sido distinguir ambos nombramientos.

En la misma G. O. que se hizo el nombramiento anterior, se nombró con el mismo carácter de Ministro de Estado (Decreto N° 4 de la misma fecha) al Licenciado Simón Alberto Consalvi, a quien, a los fines del artículo 194 de la Constitución, le queda confiada la Dirección de la Oficina Central de Información (OCI).

Por Decreto N° 43 del 5-4-74 (G. O. N° 30.370 del 5-4-74) se nombra otro Ministro de Estado, el Dr. Manuel Pérez Guerrero, al cual en el artículo 2° se le señala que "asesorará al Presidente de la República en los Asuntos Económicos Internacionales". Se observa que se prescindió de la fórmula "A los fines previstos en el artículo 194 de la Constitución", la cual era innecesaria.

Con fecha 11-7-74, Decreto N° 244 (G.O. N° 30.446 del 12-7-74) se nombra, simplemente, Ministro de Estado al Dr. Guillermo Rangel quien, previamente, había sido designado Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. Tal proceder nos parece correcto.

Según Decreto N° 727 del 23-1-75 (G. O. N° 30.606 del 24-1-75) se nombra al Dr. Guido Grooscors, Ministro de Estado, quien asesorará (Art. 2°) al Presidente de la República en los asuntos relacionados con la Información del Estado²⁹. El Decreto N° 728 del 23-1-75 (G.O. N° 30.605 del 23-1-75) fundamentado en el artículo 194 de la Constitución, consta de dos artículos, en el primero se acepta la renuncia del doctor Carlos Guillermo Rangel, Ministro de Estado, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela; por el segundo, se nombra al Dr. Constantino Quero Morales, Ministro de Estado, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. Se vuelve a caer aquí en la confusión de dos cuestiones distintas, las cuales habían sido diferenciadas al nombrar, anteriormente, al Dr. Carlos Guillermo Rangel, Ministro de Estado y, previamente, Presidente del Fondo. Se presume que la renuncia presentada fue a los dos cargos, pues cesar como Ministro de Estado, en el caso de éste, no implicaba cesar como Presidente del Fondo de Inversiones. En cierta manera, el Ejecutivo intuía que algo no era apropiado pues el Decreto fue reimpresso en la G. O. N° 30.609 del 28-1-75, fundamentándose como sigue:

"En uso de las atribuciones que me confieren los artículos 194 de la Constitución y 12 del Decreto N° 151 de fecha 11-6-74 por el cual se dicta el Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela".

29. Este Decreto fue incluido, primeramente, en la G.O. N° 30.605 del 23-1-75, reimprimiéndose por error. Se había fundamentado en el art. 190 de la Constitución en vez del 194.

Con ello se pretendió, a nuestro entender, fundamentar legalmente el acto del nombramiento, incorporando en un solo instrumento dos actos diferentes, el nombramiento de Ministro de Estado y el de Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela.

Por Decreto Nº 1.249 del 1-11-75 (G.O. Nº 30.835 de la misma fecha) se nombra al Dr. Carmelo Lauría Lesseur, Ministro de Estado. En el artículo 2º, se le confía el asesoramiento del Presidente de la República en "la promoción, organización y supervisión de la producción básica de bienes y servicios del país, y en la coordinación de las Empresas del Estado existentes o que se crearen". La fundamentación se hace en el Art. 194 de la Constitución.

Por Decreto Nº 1.250 de la misma fecha y Gaceta que el anterior se nombra como Ministro de Estado, al Dr. Roberto Padilla Fernández. En el Art. 2º, se le confía el asesoramiento al Presidente "en materia de desarrollo social y específicamente en lo concerniente a los programas dirigidos a los barrios y demás zonas marginales del país". En el Art. 3º, se le designa Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) "...". La fundamentación se hace en el Art. 194 de la Constitución. En este Decreto, existe la intención de diferenciar tres aspectos, dos de los cuales se había venido ya diferenciando, a saber: 1) el nombramiento de Ministro de Estado; 2) La determinación del asesoramiento en aspectos concretos; y 3) el nombramiento para un cargo que tiene funciones ejecutivas.

Con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), efectuada el 28-12-76 y publicada en la G.O. Nº 1.932 Ext. de la misma fecha, se verifican cambios en el número, denominación y competencias de los Ministerios. Ello afecta igualmente a los Ministros de Estado, quienes presentan la renuncia respectiva al Primer Magistrado. El Decreto Nº 1.996 del 7-1-77 (G.O. Nº 31.148 del 7-1-77), en su Art. 1º acepta dicha renuncia. En el Art. 2º, se nombra Ministro de Estado al Dr. Lorenzo Azpurua Marturet, "a quien le queda confiada la Jefatura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República". Sustituye en este cargo al Dr. Gumersindo Rodríguez, quien también cesa como Ministro de Estado. Se ratifica al Dr. Manuel Pérez Guerrero, con el mismo asesoramiento que venía desempeñando. Igual ocurre con los doctores Constantino Quero Morales y Carmelo Lauría Lesseur. Los anteriores Ministros de Estado, asesores "en asuntos relacionados con la Información" y "en materia de desarrollo social y específicamente en lo concerniente a los programas dirigidos a los barrios y demás zonas marginales del país", pierden su razón de ser al estar comprendidas estas funciones en las competencias atribuidas a los nuevos Ministerios de Información y Turismo, y del Desarrollo Urbano. En el caso, del Ministro de Estado, Dr. Roberto Padilla, cesa también como Presidente de FUNDACOMUN, cargo para el cual es nombrada la Dra. Sonia Pérez. Por su parte, el Ministro de Estado; Dr. Carmelo Lauría Lesseur cesaría como tal al ser nombrado Ministro de la Secretaría de la Presidencia, según Decreto Nº 2.238 (G.O. Nº 31.277 del 15-7-77), no volviéndose a nombrar otro Ministro de Estado al que se le confiara el asesoramiento que aquél ejercía.

Es de observar que la fundamentación del Decreto contentivo de los nombramientos antes citados se hace en los artículos 190 y 194 de la Constitución y en el 3º de la LOAC.

Hasta este momento, en nuestro criterio, el nombramiento de Ministros de Estado se correspondía con lo dispuesto en el Art. 194 de la Constitución. Al no estar dictada la Ley a la cual se refiere éste, los Ministros de Estado sólo podían tener una función asesora del Presidente en las materias que éste les confiara, y así ocurrió. Cuando se les asignaba funciones ejecutivas, de gestión, era como consecuencia del desempeño de un cargo sometido al nombramiento y remoción directa del Presidente de la República, v.gr. Jefatura de CORDIPLAN, Presidencia del Fondo de Inversiones de Venezuela, Presidencia de FUNDACOMUN.

La G.O. N° 31.277 del 15-7-77 incluye los Decretos contentivos de los dos últimos nombramientos de Ministros de Estado efectuados por la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez. Ellos son: el N° 2.339 del 15-7-77, por el cual se acepta la renuncia del Ministro de Estado, Quero Morales y se designa nuevo Ministro al Dr. Héctor Hurtado, además de Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. El fundamento legal son los artículos 194 de la Constitución, 12 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela y 3º de la LOAC; y el 2.240 de la misma fecha, que en su artículo 1º, contiene el nombramiento del Dr. José Luis Salcedo-Bastardo, como Ministro de Estado; en el 2º, se determina que "asesorará al Presidente de la República en asuntos científicos, tecnológicos y culturales". Su base legal son los artículos 194 de la Constitución y 3º de la LOAC.

Por segunda vez, aunque en administraciones distintas, se designa un Ministro de Estado asesor en materias científicas y culturales. La primera vez, los asuntos que se le confiaron fueron, además de éstos, los relativos a la juventud, materia ésta que pasó a constituir un Ministerio regular con la LOAC. En esta oportunidad, aparecen como novedosas las materias tecnológicas.

4.3. Período constitucional 1979-83. La administración que se inicia el 12 de marzo de 1979, corresponde al Presidente Luis Herrera Campíns y es la que corre en los momentos que se realiza el presente trabajo (mayo de 1980). El Presidente Herrera Campíns inicia su gestión nombrando ocho (8) Ministros de Estado. De ellos, hasta el presente, uno quedó sin efecto al pasar su titular a otro destino y no haberse nombrado otra persona; y otro, fue renovado.

Los Ministros nombrados fueron los siguientes:

Decreto N° 2 del 12-3-79 (G.O. N° 31.694 del 12-3-79³⁰, por el que se nombra Ministro de Estado al Dr. Ricardo Martínez, a quien se le confía la Jefatura de CORDIPLAN. Se fundamenta en los artículos 190, 194 de la Constitución y 3º de la LOAC.

Decreto N° 3, por el cual se nombra Ministro de Estado al Dr. Leopoldo Díaz Bruzual, confiándosele la Presidencia del Fondo de Inversiones de Venezuela. Se fundamenta, también, en los artículos 190, 194 de la Constitución y 3º de la LOAC. A diferencia de cómo se había venido haciendo, no se fundamenta en el artículo 12 del Estatuto del Fondo; omisión ésta que en nombramiento similar de la anterior ad-

30. Todos los Decretos de nombramiento son de la misma fecha y Gaceta.

ministración diera lugar a reimposición del Decreto para incorporar dicha fundamentación. En esta oportunidad no hubo rectificación.

Decreto Nº 4, nombrando Ministro de Estado para la Cultura al Dr. Guillermo Yépez Boscán³¹. Su fundamento es el mismo de los anteriores nombramientos.

Decreto Nº 5, nombrando Ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología al Dr. Raimundo Villegas.

Decreto Nº 6, nombrando Ministro de Estado para el Desarrollo de la Inteligencia al Dr. Luis Alberto Machado.

Decreto Nº 7, nombrando Ministro de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, a la Dra. Mercedes Pulido de Briceño.

Decreto Nº 8, nombrando Ministro de Estado para la Asesoría Parlamentaria al Dr. Ceferino Medina Castillo.

Decreto Nº 9, nombrando Ministro de Estado para el Impulso del Progreso Oriental al Dr. Nerio Neri Mago³².

Como se observa, hay una proliferación de Ministros de Estado. Una característica novedosa presentan los Decretos anteriores en cuanto al texto de nombramiento. En las administraciones anteriores, cuando al Ministro de Estado no se asignaba una dependencia o ente determinado de la Administración Pública, se empleaba la fórmula "asesorará al Presidente de la República en los asuntos...", ahora se adopta la más compleja de nombrar Ministro de Estado para una actividad o servicio determinado. En nuestro criterio, la nueva fórmula tiene una serie de connotaciones importantes. En primer lugar, pretenden delimitar un ámbito, a veces vago y abstracto, de la actividad del Estado; en segundo lugar, cabe preguntar si la intención va más allá de la simple asesoría que estos funcionarios están llamados a dar al Presidente. Hay una manifestación subconsciente del Ejecutivo de atribuir competencias a los mismos; competencias que en algunos casos (Cultura, Ciencia y Tecnología) tienen sus propios y específicos órganos autónomos y, por ende, su Ministerio de adscripción. Pensamos que la redacción no ha sido feliz, hubiera sido más ajustado al contenido de la norma constitucional y legal mantener la redacción anterior.

5. Conclusiones.

Antes de fijar un criterio personal en relación al papel, al rol que dentro del ordenamiento jurídico desempeñan los Ministros de Estado y sobre cómo ha sido cumplimentada por el Ejecutivo Nacional la facultad, constitucional y legal, de nombrarlos, es necesario hacer algunas consideraciones.

31. Con fecha 5-9-79 y por Resolución del MRE fue designado Embajador en Nicaragua (G.O. Nº 31.820 del 13-9-79). Por Decreto Nº 335 del 31-10-79 (G.O. Nº 31.852 del 31-10-79) fue nombrado Ministro de Estado para la Cultura, el Dr. Luis Pastori.

32. Con posterioridad, el Dr. Neri Mago fue designado Presidente de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), cesando como Ministro de Estado, aunque no se promulgó Decreto de aceptación de su renuncia ni se haya designado un nuevo Ministro de Estado con el cometido señalado. Los Decretos Nros.: 5, 6, 7, 8 y 9 se fundamentan todos en los artículos 190, 194 de la Constitución y 3º de la LOAC.

La Constitución, en su artículo 163 establece:

“Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley.

Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas”.

La Exposición de Motivos dice al respecto:

“Como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, el Proyecto prevé las leyes orgánicas. Siguiendo el modelo francés, se acoje un criterio meramente formal para definir las leyes orgánicas, primero: cuando la propia Constitución le da tal denominación y, segundo: sea investida con ese carácter, por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley.

La creación de las leyes orgánicas tiene por objeto impedir que por leyes especiales se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes. En efecto, se ha pensado en dictar una Ley Orgánica de Presupuesto que rija la elaboración de los presupuestos anuales, así como también que la Ley de Crédito Público rija siempre las leyes sobre operaciones de crédito que celebre la Nación o la Ley orgánica que trate de los Institutos Autónomos prive sobre las leyes especiales que creen dichos organismos”. (Subrayado mío: AdePF).

La doctrina venezolana expresa que:

“Las leyes orgánicas se encuentran en una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria”³³.

En tal sentido, estas últimas,

“deben someterse a las normas de las leyes orgánicas. Por tanto, en caso de colisión, debe aplicarse preferentemente la ley orgánica”³⁴.

“Se llama ley orgánica aquella que organiza el funcionamiento de algunos de los poderes del Estado y en virtud de una especie de delegación por parte de la misma Constitución, sus normas tienen carácter constitucional. Su finalidad es desarrollar los principios constitucionales y servir de base a las leyes ordinarias que, en conformidad con ellas, dicte el Congreso. En efecto, la Constitución sólo establece las normas básicas de organización de los poderes públicos y deja al legislador la potestad de precisar, completar y desarrollar los principios constitucionales. Estas ideas están recogidas en algunos artículos de la Constitución: la ley orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y sus respectivas competencias, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros (Art. 193)”³⁵.

Como consecuencia, una ley ordinaria

“no puede derogar o modificar una ley orgánica en la materia regulada por ella”³⁶.

33. ANDUEZA, José Guillermo. *El Congreso*. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Pág. 32. Caracas, 1971.

34. *Ibid.* Pág. 52-53.

35. *Ibid.* Pág. 53.

36. *Ibid.* Pág. 54.

El problema se plantea, en nuestro caso, en si la facultad atribuida en el artículo 3º LOAC, al Presidente de la República de determinar por Decreto los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizados que coordinen, implica una contravención de la disposición constitucional (Art. 194) que establece que los Ministros de Estado, además de “asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe”, podrán tener a su cargo “las materias que les atribuyan por ley”.

Hemos visto cuán fundamentalmente se planteó la discusión en el Congreso y cuáles fueron los argumentos empleados en pro y en contra, asimismo transcribimos algunos criterios doctrinales relativos al carácter de nuestras leyes orgánicas. Ante ello debemos fijar una posición. En nuestro criterio, los impugnadores de la norma han hecho hincapié en aspectos formales, sin analizar, en profundidad, el contenido de ambas disposiciones: la constitucional y la legal. Por su parte, los proyectistas y la Comisión Permanente no abundan ni explicitan los suyos³⁷.

Está claro que la ley a la que hace referencia la disposición constitucional es la LOAC. Ahora bien, cabe preguntar: ¿atribuyó dicha Ley las materias que los Ministros de Estado podían tener a su cargo? Pensamos que el legislador pudo, y debió, ser más explícito y claro al respecto. Cuando la LOAC, en el artículo 3 se refiere a programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas está señalando materias, fijando competencias; es más, lo hace limitándose, pues habla de coordinación (“...y coordinen los...”), no de dirección o administración. Del texto, no podemos inferir, sin más, que el legislador quiso dar a la palabra “coordinación” un sentido y contenido diferentes a los que le son propios³⁸.

El Decreto de nombramiento lo único que va a hacer es señalar el programa, el servicio, la dependencia o la entidad descentralizada, la materia, que va a coordinar.

Con base en esta interpretación, pensamos que la LOAC no contraviene la norma constitucional.

En las distintas etapas que han sido nombrados Ministros de Estado, en nuestro criterio, el Ejecutivo Nacional no ha sido todo lo cuidadoso que cabría esperar en cuanto a la redacción de los Decretos de nombramiento respectivos, habida cuenta de lo complejo del quehacer administrativo en que los mismos se van a desenvolver. A nuestro entender la LOAC presenta la fórmula para su racionalización. En efecto, el artículo 3, ordena que cuando a tales Ministros se les asigne la coordinación de programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas, estas categorías deberán determinarse en el correspondiente Decreto de nombramiento. Salvo el caso de aquellos Ministros que sean a la vez la máxima autoridad de un organismo específico, tal situación no se ha producido. Es más, las designaciones recientes confunden aún más su cometido, al denominarlos genéricamente Ministros de Estado para tal o cual categoría o actividad, la cual, generalmente, es competencia de algún ente descentralizado concreto. Tal práctica nos parece poco adecuada e inoperante, pues al no

37. Los argumentos que debieron ser expuestos en el seno de la Comisión, durante la discusión, no los conocemos por no haber tenido acceso a las Actas de la misma.

38. Según el *Diccionario de la Lengua Española*: coordinar, es tanto como disponer cosas metódicamente; dirigir. En su quinta acepción, significa: gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión; y administrar implica: gobernar, regir, aplicar; y servir o ejercer algún ministerio o empleo.

determinársele con el Decreto respectivo el área de su coordinación, en puridad, legalmente, no son otra cosa que asesores, en tales materias, del Presidente de la República.

Sin embargo, de hecho, en situaciones tales como la Cultura o la Ciencia y la Tecnología, su participación en el quehacer de los entes propios se hace inexcusable, las interferencias inevitables, a las cuales sólo el tacto político de sus máximas autoridades puede evitar el confrontamiento conflictivo, pero el tacto político es una de las virtudes que debe tener todo jerarca, mas no puede ocupar el lugar de la disposición normada, de la jerarquizada competencia.

Creemos en la utilidad política de los Ministros de Estado pero, pensamos, que ellos no deben —ni pueden— convertirse de hecho, en Despachos Ministeriales y es el Ejecutivo Nacional el primero que debe cuidar su imagen.

Cuando la conveniencia nacional —y su intérprete no es otro, en este caso, que el Presidente de la República— lo aconseje, el nombramiento de un Ministro de Estado al que se le asignen las responsabilidades de coordinación a que hace referencia el artículo 3 LOAC, las mismas deberán expresarse en el Decreto de nombramiento, pues de lo contrario la propia seguridad administrativa se verá, fatalmente, erosionada y, legalmente, su función no pasará de ser meramente asesora. Situación esta que estará en permanente conflicto con las actividades, que de hecho, lleve a cabo el propio Ministro de Estado.

Los aspectos anteriores tienen incidencia actual y vigente en dos entes descentralizados, como expresión más característica de los mismos. Ellos son el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y el Consejo Nacional de la Cultura (CONAC). Veamos en detalle uno y otro.

El CONICIT fue creado por Ley del 13-7-67 (G.O. N° 28.382 del 17-7-67. Reimpresión, por error de copia, en la N° 28.589 del 25-3-68). En el artículo 2, se establece que estará adscrito a la Presidencia de la República.

El CONAC fue creado por Ley del 29-8-75 (G.O. N° 1.768 Ext. del 29-8-75). En su artículo 1, se le adscribe, igualmente, a la Presidencia de la República.

Promulgada y publicada la LOAC, se dictó el Decreto N° 2.093 del 22-3-77 (G.O. N° 1.999 Ext. del 22-3-77) contentivo del Reglamento de Adscripción de Institutos Autónomos y Coordinación de Fundaciones. El mismo, en su artículo 7°, adscribe al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia ambos Consejos.

El Ejecutivo Nacional plasmó así su intención, pretendidamente derivada del contenido de la LOAC, de no adscribir a la Presidencia de la República otros órganos que las Oficinas Centrales, determinadas en aquélla. Sin entrar aquí, en la legalidad o no del Decreto el cual, expresamente modifica disposiciones de rango legal, el propio Ejecutivo no fue consecuente en la práctica con su intención. Ello es así, pues debió desadscribir de la Presidencia de la República a todos los entes descentralizados y no fue así. Es notoria, en efecto, la exclusión del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuyo Estatuto, en su última reforma es de fecha 11-2-75, efectuada por Decreto-Ley N° 748 (G.O. N° 30.636 del 3-3-75) y cuyo artículo 1°, lo adscribe a la Presidencia de la República. Situación que no varió con la publicación del referido Decreto N° 2.093 sobre adscripciones. Tal circunstancia ha derivado en que el Presidente de la República haya podido nombrar Ministro de Estado y Presidente del Fondo a una misma persona, sin que ello implique conflicto de jerarquía interministerial debido a

la adscripcionalidad, favorecida además por ser dicho funcionario, en cuanto Presidente del Fondo, de libre nombramiento y remoción del Primer Magistrado, característica que también tiene el Presidente del CONAC. El caso del CONICIT ofrece algunas particularidades, pues si bien el nombramiento es hecho por el Presidente de la República mediante Decreto, la selección deberá hacerla de entre una lista de diez (10) postulados, nominados por el Consejo. Además, establece la Ley que los miembros del Directorio, entre los cuales se cuenta el Presidente, durarán en el ejercicio de su cargo tres (3) años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos (2) períodos consecutivos más.

La presente administración, como hemos dicho, nombró dos Ministros de Estado, uno para la Cultura y otro para Ciencia y Tecnología, nombramiento recaído en personas distintas a los respectivos Presidentes de dichos entes autónomos.

Podría explicarse el hecho, en atención al respeto con lo dispuesto en el Decreto de Adscripción, lo que no nos parece totalmente conveniente dada la categoría de esta norma que bien pudo —y puede— ser derogada explícitamente por un nuevo Decreto, o bien implícitamente al dictarse el de nombramiento.

En el caso del CONICIT, la solución anterior presenta ciertas particularidades, derivadas, como hemos visto, de la especial forma de elegir las máximas autoridades. Sin embargo, la solución óptima implicaría una reforma de la Ley, en el sentido de hacer que el Presidente y el Vicepresidente fueran funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. No obstante, aun dentro de la estructura legal vigente, cabe la posibilidad de que el Presidente del CONICIT, pueda ser nombrado Ministro de Estado y ello con base en que, si bien el primero no es un funcionario de libre nombramiento y remoción y el Ministro de Estado sí, el cese de este último no implicaría el cese del primero. Solución ésta compleja con derivaciones de carácter político pero legalmente factible.

BIBLIOGRAFIA

- ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. T. I Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1970.
- ANDUEZA, José Guillermo. *El Congreso*. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
- ARCAYA, Mariano. *Constitución de la República de Venezuela. Constitución de 1961*. T. I. Empresa "El Cojo, C.A.". Caracas, 1971.
- BREWER-CARIAS, A. R. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos. Madrid, 1975.
- COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. T. I. y II. Cap. Caracas, 1972.
- CONGRESO NACIONAL. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. T. VI. Vol. II. Julio-Diciembre de 1976.
- CONGRESO NACIONAL. *Diario de Debates de la Cámara del Senado*. T. VI. Vol. II. Julio-Diciembre de 1976.
- Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Decimonovena edición, 1970.
- LARES MARTINEZ, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Cuarta edición. UCV. Caracas, 1978.
- . *Los Ministros. Estudio sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. UCV. Caracas, 1979.
- MARIÑAS OTERO, Luis. *Las Constituciones de Venezuela*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965.
- OROPEZA, Ambrosio. *La Nueva Constitución Venezolana, 1961*. Caracas, 1971.