

Consideraciones sobre la actual legislación del derecho de la organización administrativa en Venezuela

Mauricio Rafael PERNÍA-REYES*

SUMARIO: Introducción 1. La conquista de la ley sobre las figuras subjetivas de la Administración Pública 2. Panorámica del actual derecho de la organización administrativa en Venezuela 2.1. La trayectoria en la regulación el funcionamiento y organización de la Administración Pública 2.2. La imposible «desburocratización» de la Administración Pública nacional en Venezuela. Conclusiones

Introducción

El ejercicio del poder público se ejerce por personas integradas en organizaciones¹. Esta circunstancia propia del obrar público, requirió de la elaboración de diversos conceptos y teorías dispuestas a explicar cómo y a quién debían

* **Universidad Católica del Táchira**, Abogado; Especialista en Derecho Administrativo; Coordinador del Grupo de Estudios de Derecho Público e Instituciones Políticas; Profesor de pre- y posgrado. **Universidad Nacional Experimental del Táchira**, Especialista en Gerencia Pública; Miembro de la Comisión de Estudios de Postgrado. **Universidad Católica Andrés Bello**, Especialización en Derecho Procesal. **Universidad Simón Bolívar (Colombia)**, Profesor de Nuevas tendencias del Derecho Público. **Universidad Monteávila**, Miembro honorario del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO).

¹ SANTAMARÍA, Juan: *Principios de Derecho Administrativo*. Vol. I. 3ª, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2004, p. 363.

atribuírseles las actuaciones del Estado, lo que termina siendo explicado usualmente por el concepto de órgano², cuya teoría supuso un intenso debate³.

Partiendo de lo anterior, la creación, modificación y extinción de órganos o de las «figuras subjetivas»⁴, actividad que se conoce como potestad organizativa, tiene como propósito dotar a la Administración Pública de la estructura orgánica capaz de acometer las tareas que la Constitución y la ley le han dispuesto y que se traduce en un conjunto de reglas jurídicas obligatorias, que proporcionan un elenco de garantías para los administrados, destinatarios de sus actuaciones⁵.

En este sentido, la potestad organizativa requerida para ordenar a la Administración Pública nacional sufre en Venezuela una sensible alteración en la determinación de su titular toda vez que el constituyente de 1999⁶ estableció que el presidente de la República, mediante decreto⁷ puede fijar el número, organización y competencia de los ministerios y demás órganos administrativos, y, por tanto, ya no es materia de reserva legal.

² Vid. SAYAGUÉS, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. s/e. Montevideo, 1953, p. 180; PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. II. TSJ. Caracas, 2001, p. 150.

³ SANTAMARÍA: ob. cit., p. 378.

⁴ GIANNINI, Massimo: *Derecho Administrativo*. Vol. I. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991, p. 137, http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Monografias/50a%C3%B1os/50a%C3%B1os-435/1991_004_DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf.

⁵ ORTEGA, Luis: «Teoría de la organización y gestión organizativa». En: PAREJO, Luciano *et aliter*: *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Ariel, S.A. Madrid, 1998, p. 299.

⁶ Vid. artículo 236.20 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.860, de 30 de diciembre de 1999; reimpressa por error material en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 extraordinario, del 24 de marzo de 2000 y enmendada según *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.908, del 19 de febrero de 2009.

⁷ BREWER-CARÍAS, Allan: «Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública». En: *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008, pp. 7 y ss.

Debe aclararse que, sin importar quién sea el titular de esta potestad, la organización de la Administración Pública, está sujeta a un conjunto de reglas que, como se tratará en el primer punto del presente trabajo, no estuvo en el centro de las preocupaciones iniciales de los *iusadministrativistas*, materia que requiere de un continuo tratamiento, pues la dinámica de esas estructuras hace que constantemente se propongan reformas administrativas o, como resulta en el caso venezolano, se implemente una continua transformación no planificada de la Administración Pública que ha resuelto erigir órganos y entes que funcionan en paralelo a la Administración Pública tradicional⁸.

Así las cosas, el presente estudio quiere ser parte del homenaje al profesor José PEÑA SOLÍS, referente venezolano del Derecho Administrativo cuya respetada obra es de ineludible consulta tanto para estudiantes como profesionales en todo el país, fortaleciendo esta disciplina. Así mismo, en este escrito se comentará el inicio del estudio y elaboración de doctrina de la Administración Pública en sentido orgánico, para luego, sobre la base de las sucesivas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, presentar un breve panorama del derecho de la organización administrativa en Venezuela. Finalmente, y con el propósito de una mejor exposición de las ideas, el presente trabajo se divide en dos partes, a saber: primera, la conquista de la ley sobre las figuras subjetivas de la Administración Pública y segunda panorámica del actual derecho de la organización administrativa en Venezuela.

⁸ BREWER-CARIÁS, Allan: «¿Reforma administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Constitución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes». Ponencia elaborada para el *IV Congreso Iberoamericano* y *VI Mexicano de Derecho Administrativo*. Xalapa, México, octubre 2012 [http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201057.%20Reforma%20administrativa%20o%20transformaci%C3%B3n%20no%20planificada%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%ABlica.%20Venezuela%202001\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201057.%20Reforma%20administrativa%20o%20transformaci%C3%B3n%20no%20planificada%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%ABlica.%20Venezuela%202001).pdf).

1. La conquista de la ley sobre las figuras subjetivas de la Administración Pública

Señala MERKL⁹, que en el estudio y análisis del Derecho Administrativo, se presenta, en primer plano, la teoría de las funciones administrativas. Desde esta óptica la Administración viene a ser una parte del sistema de funciones jurídicas, y el Derecho Administrativo como la regla de producción de aquellas funciones jurídicas y de cuya unión se conforma la Administración Pública. Por tanto, puesto que la función administrativa es calificada y materializada por un órgano administrativo, la consecuencia es que, al plantear el problema de las funciones administrativas, surja paralelamente el problema de los órganos que las realizan.

Sin embargo, la preocupación inicial de los *iusadministrativistas* se centró –y aún se centra– en la construcción de un Derecho Administrativo para la salvaguarda de la libertad frente a la Administración. De ahí que en este tema la tradición *iusprivatista*, por su parte, impulsara con fuerza la idea según la cual solo constituían verdaderas relaciones jurídicas las intersubjetivas, entendiendo por tales la que se da entre dos o más sujetos de derecho. De allí que carecieran de interés jurídico, dogmático y doctrinal aquellas relaciones que surgen dentro de una misma persona jurídica, de manera que la organización administrativa, como lo indica HERNÁNDEZ, «ha sido una de las últimas materias en las cuales operó el complejo proceso de la conquista de la Administración por la ley»¹⁰.

Así las cosas, la doctrina pareciera coincidir en que los aportes de ROMANO¹¹ y GIANNINI¹² favorecieron a que se reconozcan como jurídicas, a las reglas de

⁹ MERKL, Adolfo: *Teoría general del Derecho Administrativo*. Editorial Comares, S.L. Granada, 2004, p. 369.

¹⁰ HERNÁNDEZ, José: «Organización administrativa y buena administración». En: *II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo. Organización Administrativa*. Vol. I. FUNEDA - Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Caracas, 2014, p. 49.

¹¹ MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: «La doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano y alguna de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo». En: *Revista de Administración Pública*. N° 39. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962, pp. 39 y ss.

¹² GIANNINI: ob. cit., *passim*.

organización. En efecto, la doctrina italiana logra explicar con claridad el rol de las reglas de la organización y que, con la profunda teorización propuesta, aquellas resultan un factor esencial para interpretar las relaciones entre la sociedad y las instituciones públicas, de manera que el ordenamiento jurídico no está compuesto solo de normas, sino también de los sujetos y la organización y cuya unión constituye una institución.

Las consecuencias de lo anterior pueden verse de la siguiente manera: en primer lugar, las reglas de organización, como reglas jurídicas, se constituyen en presupuesto de las propias normas en cuanto son las que delimitan a la persona jurídica u órgano creado por estas normas; en segundo lugar, son estas las que señalan la competencia para actuar de quien se expresa en nombre de esa persona jurídica por lo que ordena los modos de configurarse la voluntad institucional o administrativa; en tercer lugar, explica las condiciones de imputación de las actuaciones de la persona física respecto del ente en materia de responsabilidad patrimonial; y, en cuarto lugar, esclarece el funcionamiento interno de una persona jurídica en cuanto a los derechos subjetivos que pueden surgir a favor de los funcionarios públicos, por sus servicios.

En vista de lo anterior, y como se dijo en la introducción de este estudio, las reglas jurídicas de la organización administrativa están dispuestas, finalmente, como instrumentos de garantía para los destinatarios del actuar administrativo, por cuanto componen el qué y el cómo en el actuar de los órganos y entes en razón de lo cual los administrados pueden impugnar la actuación de los agentes estatales, no solo por la ilegalidad en sentido amplio de sus actuaciones de conformidad con los elementos sustantivos de la Administración Pública, sino también por el incumplimiento de las reglas de organización en tanto en cuanto definen el modo de expresión de la voluntad administrativa, así como quién es el competente y si ello está atribuido en la unidad administrativa desagregada de un ente. Además, viene a configurarse en un medio eficaz de defensa de la libertad de los individuos frente al poder toda vez que al ser regulado por el Derecho el funcionamiento del aparato administrativo, se desarrolla el concepto de competencia como la medida del actuar de la organización administrativa, en tanto se subordina a la ley y al Derecho.

Como se ha relacionado hasta ahora, la organización y las dificultades en su reconocimiento jurídico dio paso a su juridificación cuando la legislación comienza a ordenar el modo de creación, modificación y extinción de los órganos y entes de las Administraciones Públicas, de manera que, si en sus inicios la organización se hallaba más en el ámbito de la práctica administrativa, hoy día, como símbolo de la eficiencia de la Administración Pública¹³, se halla en el ámbito del sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En Venezuela, la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central¹⁴ supone la concreción legislativa de la subordinación de la organización a las reglas de Derecho para su creación, gestión, reestructuración, extinción y, principalmente, el concepto de competencia, como medio de distribución de atribuciones y cometidos de interés general en función de un previo análisis de la división del trabajo entre las diferentes unidades administrativas en las que se desagregan los entes.

Posteriormente, la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública en 2001, reformada sucesivamente en 2008 y 2014¹⁵, se reúne el desarrollo de la organización en Venezuela, estableciendo ya no el número y competencia de los ministerios, sino los principios, bases de funcionamiento y organización de la Administración Pública, dónde tiene mayor relevancia los de legalidad y la competencia, regula la Administración Pública nacional a nivel central, la potestad reglamentaria, los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente, las potestades de control sobre estos, la participación ciudadana y lo relacionado con la documentación y archivos de la Administración Pública.

Esta regulación tiene un doble efecto, a saber: *ad intra*, los titulares de la potestad organizativa en el seno de la Administración Pública tienen una clara regulación que suprime la discrecionalidad para la creación, establecimiento,

¹³ ORTEGA: ob. cit., p. 300.

¹⁴ Cuya última reforma se hizo mediante Decreto-Ley N° 369, publicado en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.850 del 14 de diciembre de 1999.

¹⁵ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.147 extraordinario, del 17 de noviembre de 2014.

funcionamiento, modificación, organización y eventual extinción de los órganos y entes que desarrollen alguna función administrativa y, *ad extra*, los administrados tienen herramientas sobre el control de la actuación de las figuras subjetivas de la Administración Pública que, a su vez, no solo se reduce a la verificación y exigencia del sometimiento pleno a la ley las actividades organizatorias y la expresión de la voluntad administrativa como efecto de la atribución de competencias, sino que partiendo de la concepción vicarial de la Administración Pública, a la luz del artículo 141 de la Constitución, también le es exigible que la organización administrativa esté al servicio de los ciudadanos¹⁶.

Finalmente, el Derecho Administrativo, entendido como el derecho de la Administración Pública, superó el concepto de «administración improvisada»¹⁷ en el que se sumergió esta, proveyendo un ordenamiento jurídico contentivo de reglas generales y específicas en la estructuración de las figuras subjetivas para el desarrollo de las actividades administrativas, y al tanto de las nuevas exigencias de la sociedad en las que se espera que la Administración Pública se comprometa en el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y en el remplazo de las estructuras organizativas centralizadas.

2. Panorámica del actual Derecho de la Organización Administrativa en Venezuela

En la exposición de motivos del Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014, se señala, en primer lugar, que este instrumento consolida una larga trayectoria en la regulación el funcionamiento y organización de la Administración Pública, en cumplimiento del mandato del constituyente de 1999, disposición transitoria cuarta numeral cinco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en segundo

¹⁶ Señala HERNÁNDEZ: ob. cit., p. 51, que el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela exige que la organización administrativa sea un instrumento de la buena administración.

¹⁷ Este término es utilizado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Administración española*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961, pp. 201 y ss. al contrastar la administración española con la alemana y la francesa.

lugar, por la «realidad histórica que afronta el gobierno» nacional surge de la necesidad de construir un sistema de gobierno popular para rescatar la economía nacional, la eficacia y eficiencia de las estructuras públicas; en tercer lugar, que busca fortalecer los valores de solidaridad, honestidad, responsabilidad, vocación al trabajo, de amor al prójimo, inspirados en la ética y moral socialista para luchar contra la corrupción y el burocratismo; en cuarto lugar, que se les otorga rango de ley a las vicepresidencias sectoriales, cuyo fin es el control a nivel superior de la Administración Pública, la adecuada ejecución de políticas y la eficiente administración de los recursos, supervisando y controlando a los ministerios y, en quinto lugar, la creación de figuras de gobierno y territoriales para la lucha contra la corrupción.

Lo anterior –continúa la exposición de motivos de la Ley– tiene como objetivo materializar el «Estado social de Derecho y de justicia» y, en fin, que este instrumento legal coadyuvará en la acción del Ejecutivo nacional para la implementación de nuevos criterios organizativos, para la construcción de la democracia protagónica, promoviendo la corresponsabilidad, la lucha contra la corrupción y el establecimiento de un modelo social inclusivo.

A continuación, se tratará lo referente a la trayectoria en la regulación de la organización administrativa, lo que a su vez permitirá presentar un breve bosquejo del panorama actual del derecho de la organización administrativa en Venezuela.

2.1. La trayectoria en la regulación, el funcionamiento y organización de la Administración Pública

Si bien en el primer capítulo de este estudio se hacía mención de la Ley Orgánica de la Administración Central, en el presente apartado nos referiremos a las normas legales que ordenan a la organización administrativa producidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En efecto, el 17 de noviembre de 2001 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública, derogando expresamente a la Ley Orgánica de

la Administración Central y a cualquier otra disposición legal y reglamentaria que colidiera con ella, dando inicio a una serie de cambios que tendrá la Administración Pública. Así, se regulan los principios y bases que rigen la organización y funcionamiento de la Administración Pública, sus principios y lineamientos, tanto en la central como en la descentralizada, la creación de mecanismos de participación, el control sobre políticas y resultados públicos y las normas básicas sobre los archivos y registros.

En 2008, mediante Decreto-Ley se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001. Esta nueva legislación se propone, según su exposición de motivos, legislar sobre la organización y funcionamiento de la Administración Pública, la necesidad de consolidar el Estado democrático y social de Derecho y destruir la burocracia y lentitud de las instituciones públicas y lograr un acercamiento con la población.

Luego de siete años de vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, el nuevo Decreto-Ley de 2008 suprime el vocablo «particulares» y lo sustituye por el de «personas», haciendo énfasis en lo social y colectivo¹⁸. Incluso, con ocasión de esta reforma, parte de la doctrina alcanzó a señalar que la Administración Pública no debía estar al servicio de los particulares sino de manera indirecta, siendo que aquella tenía como destino y objeto el servicio del Poder «y solo de forma mediata» el de los administrados¹⁹. Así, también se incluyen los consejos comunales en razón de la utilización de recursos públicos, la incorporación de la figura de la Comisión Central de Planificación²⁰ dentro de los órganos superiores del nivel central de la

¹⁸ Vid. TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel: «Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública: 2008-2014. Cambiando todo para que nada cambie». En: *Revista de Derecho Público*. N° 140. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 113 y ss.

¹⁹ RONDÓN, Hildegurd: «El concepto del Derecho Administrativo en Venezuela». En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Universidad Monteávila - FUNEDA. Caracas, 2011, p. 356.

²⁰ Órgano que se creó mediante Decreto-Ley N° 5.841 publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 841 extraordinario, del 22 de junio de 2007,

Administración Pública nacional y, como «novedad legislativa», se incorporan a las «misiones», las cuales integran una categoría más de las estructuras subjetivas de la Administración Pública, incorporación justificada en que, desde su creación en 2003, habían mostrado «niveles óptimos de cumplimiento» en las tareas que se les asignaron.

No obstante, las «misiones» se integran al elenco de estructuras organizativas de la Administración Pública nacional, pero no son objeto de regulación específica²¹, en razón de su «naturaleza diversa», y tienen como fin la satisfacción de necesidades urgentes y fundamentales de la población. Finalmente, se cambian las definiciones de empresas del Estado, de órgano y la creación de la figura paralela de institutos públicos como integrante de la Administración Descentralizada Funcionalmente, en clara referencia a la preferencia del Ejecutivo nacional a la centralización de las funciones de sus estructuras organizativas.

El 17 de noviembre 2014 con la entrada en vigencia del Decreto N° 1.424 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública se reforma la Ley de 2008. En este nuevo instrumento se incorporan, respecto del ámbito de aplicación del Decreto-Ley al Distrito Capital y al Territorio Insular Miranda, también se sustituye la mención «funcionarios de la Administración Pública» por la de «funcionarios públicos» (artículos 8 y 9); la cuestionable figura de los jefes de gobierno se incluyen entre las estructuras organizativas, sobre los cuales la doctrina ha hecho pronunciamientos sobre su constitucionalidad y legitimidad²²,

que fue derogado por la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación la cual, a su vez, fue reformada por un Decreto con rango, fuerza y valor de Ley Orgánica de la Comisión Central de Planificación de 2011, publicado en *Gaceta Oficial* N° 39.604 del 28 de enero de ese año. Para el análisis de esta figura, *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan: «Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación centralizada y obligatoria». En: *Revista de Derecho Público*. N° 110. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007, pp. 79 y ss.

²¹ *Vid.* BREWER-CARÍAS: *ob. cit.* («Introducción general al régimen jurídico...»), p. 15, señala «se han regularizado legislativamente las misiones pero precisamente para no regularlas».

²² BREWER-CARÍAS, Allan: «El Estado totalitario y la ausencia de Estado democrático social de Derecho y de justicia, de economía mixta y descentralizado». En: *xvii Jornadas*

toda vez que son el contenido de la propuesta de reforma constitucional del año 2007 y que fue rechazada por el electorado.

Por su parte, y contrario a los avances en la reforma de 2008, la Comisión Central de Planificación ya no figura dentro de los órganos superiores de la Administración Pública nacional, lo que podría dar lugar a la opinión según la cual pierde trascendencia, lo que puede verse respaldado por las competencias concurrentes que señala el Decreto-Ley nuevo en su artículo 60, al decir que el ministerio con competencia en materia de planificación coordinará el soporte técnico y estadístico, por lo que los elementos humanos, presupuestarios y técnicos no tendría el volumen suficiente como para desarrollar con autonomía sus cometidos.

Así mismo, se incluyen las vicepresidencias sectoriales como órganos superiores de la Administración Pública nacional central y que, como se dijo, tienen funciones de control administrativo, funcional y de supervisión sobre los ministerios, sin determinación específica de su número por cuanto las puede fijar el presidente de la República de la misma manera que lo hace con los ministerios. Debe recordarse que estas vicepresidencias sectoriales se crean originalmente mediante el Decreto N° 6.936, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.279, de fecha 6 de octubre de 2009, contentivo del «Reglamento Interno del Consejo de Ministras y Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano» correspondiendo la condición de «Primer vicepresidente» al vicepresidente Ejecutivo de la República.

Resalta, finalmente, que en esta reforma del 2014, se avanza más en la pretendida anulación de los Institutos Autónomos, categoría natural de la Administración Descentralizada Funcionalmente y con rango constitucional (artículo 142), por parte del Ejecutivo nacional, puesto que ha sido el redactor de las dos reformas de esta Ley, comenzando en 2008, por suprimir el vocablo «independiente» del encabezado del artículo 95, de la Ley Orgánica de la

Administración Pública de 2001. La nueva reforma denomina a los institutos, públicos o autónomos, indistintamente. No obstante, de la lectura de las leyes de los entes creados por los titulares de la potestad organizativa, sigue siendo el instituto autónomo el elegido y no el instituto públicos.

No debe dejar de señalarse que en la exposición de motivos de la reforma de 2008, la reforma se justificaba en la necesidad de efectuar cambios en las estructuras públicas, para consolidar el «Estado democrático y social de Derecho y de Justicia». Por su parte, en la exposición de motivos de la reforma del 2014, se fundamenta, entre otras cosas, para consolidar las bases de la Administración Pública «mediante políticas y programas que materialicen el Estado social de Derecho y de justicia». Se suprime la mención al carácter democrático del Estado venezolano.

2.2. La imposible «desburocratización» de la Administración Pública nacional en Venezuela

El panorama presentado en el punto anterior tiene varios elementos comunes: la –aparente– contradicción intrínseca y de forma que se proponen las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En efecto, las reformas de 2008 y 2014 tienen variados propósitos, pero se pueden resumir en la búsqueda de la «desburocratización» de la Administración Pública, así como incrementar la «eficiencia» y «eficacia». No obstante, pareciera no haber necesidad de evaluar la ejecución de la Ley para conocer si sus propósitos son alcanzados por cuanto la propia lectura de las leyes reformadas, evidencian un gradual incremento de las figuras subjetivas de la Administración Pública –e incluso la regulación de materias que, de conformidad con el constituyente de 1999, requieren de una ley especial²³–, lo que por sí solo aumenta el gasto público, haciendo cuestionable la posibilidad del

²³ Expone PEÑA SOLÍS que la Ley que exige la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 300, debería constituir el marco regulatorio de los entes privados estatales, particularmente de las empresas públicas y que, por el contrario, se encuentran medianamente reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Financiera

cumplimiento de los artículos 16, 17 y 20 de la Ley de 2014, relativos a los requisitos para la creación y modificación de órganos y entes, el principio de responsabilidad fiscal y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, respectivamente, así como tampoco alcanza la materialización de la eficacia dado que la propia exposición de motivos de la última reforma señala que la tiene, entre sus objetivos, rescatar la economía nacional, y luchar contra la corrupción y el burocratismo, evidenciando que la reforma de 2008 no cumplió con los fines propuestos.

Por lo anterior debe destacarse la conveniencia de identificar los conceptos en su sentido más ajustado al contexto social de aplicación de la norma. Por ejemplo, para BREWER-CARIAS, al desarrollar el enfoque político de la Administración Pública, trata la teoría burocrática, señalando que tanto las doctrinas liberales como marxistas consideran a la burocracia como un mal en sí mismo: «la primera, porque expresaba la intervención del Estado en la sociedad; y la segunda, porque era una expresión de la dominación de una clase sobre otra, a través del Estado, el cual era su instrumento»²⁴. Esto pudiera explicar que, aun cuando se habla de «desburocratización» en las exposiciones de motivos de las reformas de 2008 y 2014 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, al mismo tiempo creen nuevas y numerosas figuras subjetivas que elevan considerablemente el aparato público, es decir, pareciera que el Ejecutivo Nacional –quien realizó las reformas de la Ley Orgánica– no relaciona el burocratismo con el desmesurado crecimiento de la Administración Pública, siendo, en consecuencia, distintas variables.

En realidad, el planteamiento necesario es entender la burocratización como ineficiencia administrativa y no como un medio de dominación de una clase sobre otra. Igualmente resulta provechoso, acercarse al concepto de burocratización como reflejo del intenso proceso de centralización que evidencia el Ejecutivo nacional y que PEÑA SOLÍS señala de la siguiente forma:

del Sector Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública. *Vid.* PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. III. TSJ. Caracas, 2003, p. 640.

²⁴ BREWER-CARIAS, Allan: «Métodos de estudio de la Administración Pública». En: *Tratado de Derecho Administrativo Derecho Público en Iberoamérica*. Vol. II. Editorial Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2013, p. 109.

Finalmente consideramos que ha quedado demostrado como efectivamente a operado la «centralización» de la Administración central, a pesar de los principios constitucionales que imponen la descentralización, o mejor dicho, la reducción de su tamaño y la disminución de competencias de sus órganos, y sobre todo que ese crecimiento a las veces ha sido realizado a costa de la violación de normas constitucionales o legales, o de reglas de la sana administración²⁵.

Finalmente, el necesario control parlamentario en el sistema político-constitucional venezolano está en capacidad de hacer las revisiones necesarias y las reversiones pertinentes de las normativas que han conducido al estado de cosas en el que se haya ahora mismo el Estado venezolano.

Conclusiones

El propósito de este estudio, como se pudo señalar, fue esbozar las circunstancias y hechos actuales en los que el derecho de la organización administrativa se presenta en Venezuela. La conclusión más relevante es la evidencia del franco retroceso respecto de los avances democráticos necesarios que se adecuen a los elementos que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela destaca fundamentales del Estado venezolano: Estado democrático social de Derecho y de justicia, economía mixta y descentralización.

La revalorización de las reglas de organización de los entes u órganos de la Administración Pública, y no su instrumentalización distorsionada y abusiva, permitiría conocer a fondo la mejor manera de ejercer el Poder Público en nuestra sociedad, por cuanto, finalmente, la organización pública se constituye en la expresión del modo en el que se ejerce la autoridad en un ordenamiento jurídico. En este sentido, se destaca lo señalado por OLIVOS CAMPOS:

²⁵ PEÑA SOLÍS, José: «La ‘centralización’ de la Administración central nacional». En: *II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo. Organización Administrativa*. Vol. I. FUNEDA - Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Caracas, 2014, p. 109.

La nueva Administración Pública se constituye en el medio que el Estado moderno puede llevar a efecto para que sus estructuras y funciones administrativas no se anquilosen e impidan precipitar los cambios económicos, sociales, políticos, jurídicos y culturales que la sociedad requiere, porque sus capacidades y competencias resultan ineficaces, al no responder o no lograr resolver la magnitud de los problemas que se actualizan en el mundo cambiante²⁶.

La implementación por vía de Decreto-Ley de estructuras organizativas y procedimientos deslegitimados, en razón de la no aceptación por la sociedad venezolana de la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo nacional en el año 2007, así como por el uso abusivo de las leyes habilitantes, han sido los medios que han permitido se erijan estas figuras que no se comportan como reglas jurídicas de organización administrativa, sino como esquemas improvisados que se acusan a sí mismos, dada su constante transformación y retroceso.

Por eso, finalmente, la crisis que evidenció RIVERO YSERN²⁷, el Derecho Administrativo, era una crisis de organización. Tal circunstancia en el Derecho Administrativo español de 1973, la padecemos ahora mismo en el nuestro. Una crisis de organización.

* * *

Resumen: El autor destaca cuál ha sido el devenir de la regulación de la organización de la Administración Pública desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Al respecto examina los fundamentos que se han alegado para las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y como ellos no han llegado a concretar los

²⁶ OLIVOS CAMPOS, José: «Nueva Administración en el Estado contemporáneo». En: *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Editorial Temis S.A. Bogotá, 2014, p. 356.

²⁷ RIVERO YSERN, Enrique: «Potestad organizatoria y actividad organizativa». En: *Documentación Administrativa*. Nº 153. INAP. Madrid, 1973, p. 7.

fines que promueve la Constitución. Así, en vez de una desburocratización y descentralización ha proliferado la creación de órganos burocráticos, centralizados y a la larga ineficaces.

Palabras clave: derecho de la organización administrativa, figuras subjetivas de la Administración Pública, desburocratización. Recibido: 31-01-16. Aprobado: 28-04-16.