

# La potestad organizativa de la Administración Pública, ¿evolución o retroceso? Estudio crítico del artículo 236.20 de la Constitución de 1999

María Alejandra CORREA MARTÍN\*  
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 199-237.

## SUMARIO

**Introducción 1. La institucionalidad administrativa** 1.1. *Los derechos políticos y la legitimación del Poder Público* 1.2. *La transitoriedad del Gobierno y su legitimidad política* 1.3. *La continuidad y objetividad administrativa* 1.4. *La organización administrativa, garante de los derechos ciudadanos* **2. La potestad organizativa respecto de la Administración Pública nacional** 2.1. *Identificación de los órganos constitucionales de la Administración Pública nacional* 2.2. *El abandono de la garantía de la reserva legal* 2.3. *Naturaleza jurídica del acto mediante el cual se define la organización de la Administración Pública nacional central* 1.4. *¿Evolución o involución?*

## Introducción

La Constitución de 1999 introdujo un cambio importante en la organización de la Administración Pública nacional, al conferir al presidente de la República la potestad para definir el número y competencias de los ministerios y demás estructuras de la Administración Pública nacional, abandonando la antes

---

\* **Universidad Central de Venezuela**, Abogada; Profesora. **Université Paris V René Descartes**, DEA Droit Public. **Université Paris II, Panthéon-Assas**, DEA Science administrative. **Universidad Monteávila**, Profesora.

vigente reserva legal en la materia. Esa modificación, según se lee en la Exposición de motivos del texto constitucional, estaría motivada por la búsqueda de mayor adaptabilidad y operatividad de las estructuras administrativas.

La sección segunda detalla las competencias del presidente de la República. En este sentido hay aspectos a resaltar que significan una mayor flexibilidad en el manejo de los asuntos públicos y una condición más operativa de la Administración Pública por parte del presidente de la República. Así, y siguiendo la tendencia del Derecho comparado, se le permite al presidente fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica. Con esto se permite agilizar los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, convirtiéndose el presidente en el verdadero rector de la Administración Pública nacional<sup>1</sup>.

Esa modificación constitucional generó reflexiones sobre el impacto que podría tener en la institucionalidad administrativa, considerando la tendencia de un sector de la doctrina a «reconocer que las normas organizativas pueden redundar en normas que tengan efectos sobre las situaciones subjetivas»<sup>2</sup> favoreciendo o perjudicando a los ciudadanos.

En otras latitudes se ha buscado despolitizar la creación de órganos administrativos y la determinación de sus formas organizativas, íntimamente relacionadas con la intervención del Estado en los ámbitos de libertad ciudadana, como reseña GONZÁLEZ PÉREZ, en unas reflexiones sobre «la lucha para limitar el crecimiento de la actividad administrativa»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la Constitución de 1999, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 5453 extraordinario, del 24-03-00, p. 10.

<sup>2</sup> CASSESE, Sabino: *Las bases del Derecho Administrativo*. INAP. Madrid, 1994, p. 130.

<sup>3</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Administración Pública y la libertad*. UNAM. México D. F., 1971, pp. 31-35.

Salvo casos límites, al menos en los países occidentales el tema de la intervención administrativa se ha despolitizado. Y se ha planteado, casi exclusivamente, en función de la eficacia. No son ya reivindicaciones sociales y políticas las que determinan la intervención en un sector, sino la eficacia que se conseguiría con la intervención. Porque, en definitiva, de unas prestaciones de servicio deficientes o inadecuadas, la primera víctima es el usuario<sup>4</sup>.

¿Cuándo está más expuesta a politización la Administración Pública?, ¿está más expuesta cuando la potestad para definir su organización la ejerce el parlamento o cuando la ejerce el propio Poder Ejecutivo? La respuesta a las interrogantes que, desde el punto de vista teórico, generó la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 podrían darse evaluando el ejercicio de esa atribución por parte del presidente de la República en los últimos veinte años.

Actualmente existen treinta y tres ministerios, lo que significa el doble de los que existían en 1999, siendo nuestro país uno de los que cuenta con mayor número de despachos ministeriales. Ese aumento no es el único rasgo característico de los últimos veinte años, período, también lo es la inestabilidad institucional reflejada en el hecho de la supresión o modificación de casi la misma cantidad de despachos ministeriales, lo cual se traduce en falta de seguridad jurídica respecto de cuáles son las autoridades vigentes y sus competencias.

Nótese, por ejemplo, que el primer decreto sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública central, publicado en la misma *Gaceta Oficial* en la que se publicó la primera Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>5</sup>, fue objeto de cuatro sucesivas reformas entre octubre de 2001 y noviembre de 2002<sup>6</sup>, práctica que se ha mantenido con mayor o menor intensidad durante

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>5</sup> *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 305, del 17-10-01, antes de la Ley Orgánica de la Administración Pública regía la Ley Orgánica de la Administración Central en la que se disponía la creación de cada despacho ministerial y se les asignaba sus respectivas competencias.

<sup>6</sup> El primero es el Decreto N.º 1475 publicado en la *Gaceta Oficial* citada *ut supra*, y la última de esas cuatro modificaciones fue publicada en la *Gaceta Oficial* N.º 35 576, del 22-11-02.

los veinte años, siendo también objeto de sucesivas reformas el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que, a pesar de su carácter orgánico, ha sido modificada mediante decretos del presidente de la República con rango, fuerza y valor de ley, en virtud de leyes habilitantes.

GRAU, luego de referir los dieciséis decretos de organización ministerial publicados en *Gaceta Oficial* entre octubre de 2001 y abril de 2005, afirma que haber atribuido esa potestad al presidente de la República «ha producido en el ámbito de la organización administrativa una grave afectación al principio de permanencia»<sup>7</sup>, concluyendo luego que:

Con esos precedentes de constantes variaciones de forma y de fondo, con más de quince modificaciones en un período de tres años, es difícil sostener que la modificación sustancial de la Constitución de 1999 de transferir al Ejecutivo, dentro de las facultades del presidente, esas competencias organizativas, haya sido positiva, pues su ejecutoria demuestra cuando menos una severa afectación de la seguridad jurídica<sup>8</sup>.

Esa realidad, no debe, sin embargo, conducirnos a excluir la conveniencia de conferir potestades organizativas de la Administración Pública al propio Ejecutivo, sabiendo el vicio de desviación de poder en que pueden incurrir los gobernantes.

El régimen de la organización administrativa debe seguir siendo objeto de estudio, con miras a consolidar las mejores normas, teniendo presente que, como sostiene CASSESE, «la disciplina organizativa, en efecto, distribuye poderes entre las autoridades administrativas y tiene, por tanto, una importancia capital en la fijación del peso de cada organismo en relación a las demás unidades administrativas y en relación a los ciudadanos»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> GRAU, María Amparo: «La organización de los poderes públicos en la Constitución de 1999». En: *El Derecho público a los 100 números de la Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006, p. 321.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 327.

<sup>9</sup> CASSESE: *ob. cit.*, p. 130.

Los cuestionamientos relacionados con las dimensiones de la Administración Pública y los riesgos que la inestabilidad o el crecimiento de esas estructuras del Estado representan para su eficiencia y las libertades ciudadanas, nos deben motivar a profundizar en el estudio de la organización administrativa y aspirar al diseño de un régimen jurídico que verdaderamente sirva a una mejor funcionalidad administrativa.

Entre los argumentos que favorecen el reconocimiento de potestades organizativas al propio Poder Ejecutivo destacan la necesidad de flexibilidad en las estructuras para asumir de manera más óptima la gestión de las diversas actividades del Estado. La heterogeneidad y mutabilidad de la actividad administrativa son unas de sus notas características y sugieren la necesidad de mayor amplitud de las potestades del Ejecutivo para poder adaptarse.

Por otra parte, no es menos cierto que esa realidad es una de las que más problemas causa al Derecho Administrativo, desde diversas perspectivas; dificulta la definición del contenido propio de la actividad administrativa del Estado<sup>10</sup> y hace aparecer que las tareas que asume son meramente circunstanciales, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, al señalar:

... la movilidad de la propia materia administrativa es, sin duda alguna, un obstáculo insuperable para intentar perfilar un modo –material o formal– de administrar. Las funciones o actividades a realizar por la Administración son algo puramente contingente e históricamente variable, que depende esencialmente de una demanda social, distinta para cada órbita cultural y diferente también en el contexto socioeconómico en el que se produce. A su vez, las técnicas formales de administrar varían también circunstancialmente, por lo que sería vano intentar aislar una de ellas como prototípica y definitoria<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano: *El concepto del Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, pp. 127-134, Capítulo VI, en el cual refiere: «El cansancio en la búsqueda del elemento definidor de lo administrativo; las posiciones sincréticas o mixtas como características de la doctrina contemporánea».

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. 6.ª, Civitas, Madrid, 1993, p. 27.

Todo ello suigiere, como silogismo lógico, que si no podemos definir de manera material ni formal a la Administración Pública, para no encasillarla y limitar sus medios de respuesta a la demanda ciudadana, entonces el Derecho debe optar por mecanismos estructurales más flexibles, lo que hace aparecer como adecuado conceder al Ejecutivo potestades para decidir él mismo su propia organización.

Esa solución, sin negar sus ventajas, tiene sus desventajas, porque frente a esa realidad cambiante de la actividad administrativa, hay una exigencia de institucionalidad y flexibilidad organizativa, que podría llegar a desvanecer la necesaria institucionalidad.

Por otra parte, se debe superar la idea conforme a la cual la organización administrativa es un asunto interno que no afecta la esfera de los derechos de los ciudadanos y permitir mayores controles jurídicos respecto del ejercicio de las potestades organizativas.

La Administración Pública no es estática, puede variar en sus dimensiones, mediante la supresión o creación de ministerios, así como mediante la adopción de distintas formas organizativas, entre las cuales están las descentralizadas funcionalmente, ampliamente estudiadas por el profesor Jesús CABALLERO ORTIZ<sup>12</sup>.

Conferir al propio Poder Ejecutivo la potestad de definir esa organización podría ser conveniente, siempre que ello no comprometa la estabilidad y continuidad administrativa, atentando contra su institucionalidad. Debiendo además prevenir otros riesgos, como el de recurrir al uso clientelar de la Administración Pública, que es una de las formas más comunes en que se manifiestan las irregularidades en la relación entre Gobierno y Administración y que resultan favorecidas al conferir al Gobierno mayores facultades para organizar la Administración Pública.

---

<sup>12</sup> *Las empresas públicas en el Derecho venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982; *Los institutos autónomos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.

Siendo el nuestro un régimen presidencialista, esos peligros se agravan por la sumisión de la Administración Pública al Gobierno. La consagración del sistema de responsabilidad, que incluye la responsabilidad política de los ministros ante el Poder Legislativo, a través de la moción de censura, como está contemplado en nuestro país, es un método que favorece un cierto control por parte de los ministros de la acción de Gobierno, toda vez que sin ellos el Ejecutivo no puede ejecutar sus políticas y decisiones.

El presidente requiere que sus decisiones sean refrendadas por sus ministros y de esa manera los hace copartícipes y políticamente responsables de las decisiones del Gobierno, comprometiendo así su responsabilidad personal, por lo que ese mecanismo incentiva que los apoyos de los ministros al jefe de Estado no sean incondicionales.

Lograr que ello sea así, amerita de todo un sistema de garantías, además de condiciones de honorabilidad tanto del gobernante como de los ministros. Las garantías institucionales que el sistema de responsabilidad ofrece se debilitan por el hecho de ser los ministros funcionarios de libre nombramiento y remoción del presidente de la República.

La reserva legal respecto de la creación, supresión y modificación de los ministerios hacía contrapeso a la frágil estabilidad de los ministros, porque se podía remover al ministro, pero no suprimir el despacho ministerial o modificar sus competencias.

El ejercicio de las potestades organizativas, como el de todas las potestades públicas, debe estar orientada al establecimiento de las estructuras más adecuadas para la mejor gestión de los fines del Estado, sin incurrir en desviaciones o excesos de poder, pero el ordenamiento jurídico debe prever los vicios y establecer mecanismos de control institucional.

El Poder Ejecutivo puede ser efectivamente el más idóneo para definir la organización interna de la Administración Pública, ya que está en mejores condiciones para determinar sus requerimientos estructurales, eso justifica

conferirle potestad organizativa, debiendo establecerse el mecanismo de control de su ejercicio, para prevenir irregularidades que deriven en malas prácticas y perjuicios para la gestión administrativa.

Partiendo de esa idea, en las líneas que siguen se reflexiona sobre la necesaria institucionalidad y estabilidad administrativa en la difícil relación entre la Administración Pública y el Gobierno.

La institucionalidad administrativa, con su objetividad, continuidad y posicionamiento al servicio del ciudadano, surge como la primera garantía orgánica de eficiencia y satisfacción de los intereses generales, aspectos que serán analizados en la primera parte.

La segunda parte se dedica al estudio de la potestad organizativa respecto de la Administración Pública nacional en la Constitución de 1999, analizando la naturaleza jurídica del decreto presidencial mediante el cual se define el número y competencias de los ministerios y el abandono de la reserva legal en esa materia.

## **1. La institucionalidad administrativa**

Concebir la Administración Pública como una institución es esencial para comprender su trascendencia en el desarrollo de las actividades que le corresponde ejecutar, que, aunque puedan ser circunstanciales, son realizadas por una organización permanente no sujeta a la temporalidad del Gobierno.

A través de los órganos de la Administración Pública se ejecutan los programas de Gobierno, pero esa organización no se ubica jurídicamente a merced de la voluntad del gobernante, sino de la población. A la Administración Pública, y dentro de esta principalmente a los ministros, le corresponde informar y aconsejar al Gobierno para diseñar las políticas públicas y llevar a cabo las acciones para su cumplimiento; debiendo, si fuere necesario, resistir e incluso oponerse a las malas políticas que puedan afectar la buena gestión o los derechos ciudadanos. Esa labor amerita institucionalidad, continuidad



y estabilidad organizativa, sin la cual la Administración Pública carecería de identidad respecto del Gobierno.

Las acciones del Gobierno responden a diversos factores, principalmente socioeconómicos y de ideología política. Estos determinan la definición de las actividades concretas que corresponderá desarrollar a las Administraciones Públicas, las cuales, sin embargo, deben responder a criterios técnicos de evaluación de las condiciones de la sociedad y las demandas de la comunidad, dejando al margen la ideología política propia del Gobierno, pero que debe ser ajena a la Administración Pública. La institucionalidad administrativa no es solamente su estructura, sino los valores y principios que le confieran objetividad y estabilidad, frente al Gobierno.

### *1.1. Los derechos políticos y la legitimación del Poder Público*

Todo sistema de gobierno y la gestión administrativa deben basarse en el respeto irrestricto de los derechos humanos, no de mayorías o minorías, sino en el respeto de los derechos de todos los ciudadanos por igual. Eso suele ser difícil de entender en el Gobierno, que por su propia naturaleza ejerce el poder conforme a su ideología, la cual busca imponer en la definición de sus políticas públicas.

El respeto de los derechos fundamentales es condición de validez de todos los actos del Poder Público, como tradicionalmente lo ha consagrado nuestra Constitución al dictaminar la nulidad absoluta de todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos fundamentales.

La violación de los derechos fundamentales deslegitima al Gobierno, pero no solamente al jefe de Estado, sino a todo el Poder Ejecutivo, en la medida que sus miembros hayan servido a perpetrar esas violaciones. El Gobierno requiere de los funcionarios de la Administración Pública para ejecutar sus políticas y decisiones; en el caso de que las concebidas sean lesivas de los derechos ciudadanos, no se materializarán a menos que cuenten con ministros y órganos administrativos dispuestos a ejecutarlas.

Es por ello que la responsabilidad alcanza tanto a quienes ordenen como a quienes ejecuten los actos que menoscaben los derechos y libertades fundamentales, sin que los funcionarios administrativos puedan evadir su responsabilidad invocando órdenes del Gobierno, porque como funcionarios tienen el derecho y deber de resistirse a la ejecución.

El recibir una orden del Gobierno no es una eximente de responsabilidad, precisamente porque el deber de la Administración Pública es servir al ciudadano y es ese interés superior el que le impone oponerse a la ejecución de todo acto que atente contra los derechos ciudadanos.

La responsabilidad por actos contrarios a los derechos fundamentales trasciende el ámbito personal de los funcionarios implicados en esos actos, alcanzando a la institucionalidad.

En el caso del Gobierno, lo deslegitima, cuando se trata de funcionarios administrativos, además de la responsabilidad personal, los vicios de sus actuaciones comprometen el servicio que está llamado prestar, perjudicando el funcionamiento y eficiencia de la actividad administrativa y, consecuentemente, a los ciudadanos.

Es por ello que resulta de interés proyectar ese principio de consideración de los derechos fundamentales en términos de legitimidad institucional del Gobierno y de la garantía de respeto de esos derechos que debe ofrecer la Administración Pública.

### *1.2. La transitoriedad del Gobierno y su legitimidad política*

Las competencias del Gobierno están delimitadas en un tiempo, es una función ejercida por personas elegidas para un período constitucional, sujeto además a revocatoria mediante referendo, consecuencia del origen popular del poder político y de la legitimidad con que debe contar el Gobierno, no solamente de origen, sino también en el ejercicio de su competencia. Ello evidencia la centralidad de los derechos ciudadanos respecto del ejercicio de las potestades públicas y la importancia de los particulares en la legitimación del poder.

El jurista NIKKEN afirmaba:

La autonomía del ser humano, fundamento de los derechos humanos, requeriría que nadie tuviera que obedecer más que a sí mismo y no estuviera sujeto a acatar lo preceptuado por otro; pero como la complejidad de la vida social y los requerimientos de la organización del Estado no permiten, en la práctica, el ejercicio de la democracia directa, la organización política de la democracia representativa asegura que el ser humano solo se vea compelido a obedecer a un poder para cuya constitución ha concurrido su consentimiento. La Corte Interamericana ha subrayado que «... el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención» (CIDH, caso Castañeda Gutman vs. México, sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie CN° 184, párr. 143)<sup>13</sup>.

El ejercicio de los derechos políticos es el mecanismo principal para garantizar los demás derechos humanos, pero no el único; la primera defensa de esos derechos debe estar en la propia organización del Estado. La separación de poderes y la institucionalidad es la que puede hacer que los ciudadanos, una vez que accedan a un cargo público, no obren en función de su libre arbitrio, que inevitablemente tenderá a satisfacer sus intereses y los de su entorno, sino que se conduzca objetivamente conforme a unos valores, principios y reglas predeterminadas, consagrados en el ordenamiento jurídico.

Esa institucionalidad que es necesaria respecto de todo el Poder Público, pero fundamentalmente en la Administración Pública, por ser la primera garante de los derechos ciudadanos, manifestada en su función de ejecución y, por ende, de control de las políticas gubernamentales, porque es la estructura del Estado que sirve de instrumento de acción al Gobierno. En ese sentido, GARCÍA-PELAYO explicaba:

---

<sup>13</sup> NIKKEN, Pedro: «Los derechos políticos como derechos humanos». En: *VI Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional & IV Congreso de Derecho Administrativo homenaje al profesor Carlos Ayala Corao*. FUNEDA. Caracas, 2016, p. 389.

Hay un orden jurídico natural que se despliega en un grupo de derechos innatos, para cuya salvaguardia se constituye precisamente el Estado, que debe tomar la estructura orgánica más adecuada para la garantía de tales derechos naturales, innatos e inviolables, y de cuya efectividad depende la legitimidad de aquél<sup>14</sup>.

Así, la primera protectora de los derechos del hombre debe ser la propia organización del Estado, institución creada para garantizar la vigencia de los mismos en sociedad. La convivencia social amerita liderazgo y conducción política, pero también seguridad jurídica, estabilidad y orden. Lo primero corresponde al Gobierno y lo segundo a las leyes y a la Administración Pública, actividad al servicio del ciudadano y no de las parcialidades políticas de tránsito en el Gobierno.

Esa realidad obliga a diseñar mecanismos para que la autoridad asumida por ese liderazgo en el Gobierno no desconozca el orden jurídico y que este siempre sea interpretado y aplicado en beneficio de los ciudadanos. Para ello la institucionalidad administrativa es esencial.

En efecto, la organización del Estado se fundamenta en la delimitación de funciones y la separación de los órganos a los que les corresponde ejercerlas, para evitar equilibrar poderes y así evitar excesos y distorsiones.

En el Poder Ejecutivo, donde se reúnen la función de gobierno y de administración, esa delimitación es necesaria. La función de gobierno requiere de la legitimación política, es el liderazgo del jefe de Estado lo que le permite alcanzar esa posición dentro del Estado, desde la cual dirige. Para la concreción de su programa de gobierno, necesita de la estructura orgánica de la Administración Pública, regida fundamentalmente por el principio de la legalidad.

La legitimidad del Gobierno es distinta a la Administración, porque tienen orígenes diversos, siendo igualmente distintas las bases de su institucionalidad.

---

<sup>14</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional comparado*. Editorial Alianza. Madrid, 1984, p. 150.

La legitimidad del Gobierno es fundamentalmente política, y su permanencia en el poder depende de la identificación de los ciudadanos, primero con sus programas y proyectos políticos y luego durante el ejercicio del mandato, en términos de identificación con las aspiraciones de la población a la cual dirigen.

Por el contrario, la legitimidad de los funcionarios administrativos se define en términos de legalidad, se fundamenta en la sujeción a un orden jurídico, con sus ámbitos de discrecionalidad y de flexibilidad, pero basada en la conformidad a Derecho. No se mide en términos subjetivos de popularidad o carisma, sino con base en criterios objetivos de funcionalidad y eficiencia.

Es por ello que, contrario a la concepción temporal del Gobierno, la Administración Pública se concibe como permanente, estable e ideológicamente neutral. Es instrumento del Gobierno, cualquiera sea su tendencia política, al servicio del ciudadano.

### *1.3. La continuidad y objetividad administrativa*

La permanencia de la Administración Pública es la vía de consolidación de la institucionalidad administrativa, descrita por CASSESE en términos de «la constitución de una masa crítica de reglas que logran hacer impersonal la acción administrativa; y el distanciamiento entre el soberano y la burocracia, alcanzado con la estabilidad de los funcionarios»<sup>15</sup>.

La organización de la Administración Pública comprende principalmente la creación de órganos y entes, la selección de los funcionarios, el régimen de capacitación y carrera funcional, así como procedimientos, todo ello conforma una institucionalidad dispuesta para garantizar su buen funcionamiento.

El Derecho Administrativo dispone de mecanismos para asegurar la sujeción de la actividad administrativa a la legalidad, condenando todo acto que atente o menoscabe los derechos individuales consagrados en el ordenamiento jurídico. El binomio Administración Pública y ciudadano es inescindible porque constituye la esencia misma de la relación jurídica administrativa,

<sup>15</sup> CASSESE: ob. cit., p. 30.

que vincula al Estado, a través de sus autoridades administrativas, con los ciudadanos.

Es de la mano ejecutora de la Administración Pública que los ciudadanos sufren los efectos de un mal gobierno, a menos que los funcionarios administrativos sean capaces de oponerse y resistir la aplicación de las malas políticas.

Ello no quiere decir que los particulares no puedan verse afectados por actos legislativos o jurisdiccionales, en cuyo caso el ordenamiento jurídico también dispone mecanismos de control. Con relación a la gestión de Gobierno, en el mismo Poder Ejecutivo, la Administración Pública, por la naturaleza del vínculo directo que establece con el ciudadano, está ubicada de manera intermedia debiendo ejercer una función preventiva de control que proteja al ciudadano de una gestión gubernamental contraria al interés general y los derechos ciudadanos.

#### *1.4. La organización administrativa, garante de los derechos ciudadanos*

La organización administrativa es la herramienta jurídica más idónea para asegurar que las políticas públicas se conciban realmente en favor de los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, DAMSKY sostiene:

... aprecio que la organización administrativa argentina, para lograr su legitimidad, necesita satisfacer las exigencias provenientes del plexo de derechos fundamentales especificados en su texto constitucional –con motivo de la reforma constitucional de 1994– no solo por intermedio de sus nuevos derechos y garantías, sino por las ampliaciones producidas por intermedio de la recepción –en sus condiciones de vigencia– del orden público supranacional (...) La organización administrativa debe llevar adelante la parte que le corresponde de las cargas del gobierno democrático. La Administración sola, como fuerza social es inadecuada. Es entonces que, para el caso concreto argentino –dentro de la realidad iberoamericana– el análisis debe tener su inicio en la consideración del impacto del orden público supranacional sobre nuestra organización

administrativa, para que de manera efectiva, esta logre operar como una garantía instrumental para la protección y promoción de los destinatarios, los particulares, individuales y colectivos<sup>16</sup>.

Se insiste en que la Administración Pública adelanta la acción que le indica el Gobierno, líder que dirige y conduce la acción del Estado frente a los particulares. Afirmando, no obstante, que la legitimidad, la autoridad de la actuación de la Administración, se valida a través de la legalidad y el respeto de los derechos humanos, refiriendo el autor citado la ampliación de estos por los instrumentos supranacionales, afirmación igualmente aplicable en el caso venezolano, en cuyo ordenamiento jurídico quedan incorporados, con rango constitucional, todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (artículo 23 de la Constitución), incluso aquellos inherentes a la persona humana que no figuren expresamente en normas vigentes en Venezuela (artículo 22 de la Constitución).

La Administración Pública es una institución al servicio de los ciudadanos, pero que requiere de la conducción del Gobierno para llevar a cabo ese servicio; en el engranaje Gobierno-Administración es que se define la política pública y se planifica su ejecución; es por eso que la vinculación entre Administración Pública y el Gobierno es necesaria, cada uno por separado no podrían alcanzar los cometidos.

En ese engranaje, la organización administrativa debe advertir las fallas de los planes de gobierno, si en su ejecución pueden resultar afectados los destinatarios, en particular o un grupo de ellos. Ese límite, que para la acción administrativa representa el no lesionar los derechos de los ciudadanos más allá de lo necesario para garantizar el interés general, debe recordárselo en todo momento al Gobierno, tarea que corresponde, en primer lugar, a los ministros en el Consejo de Ministros, pero que antes corresponde a cada funcionario, dentro de cada ministerio, señalarle a su respectivo ministro.

---

<sup>16</sup> DAMSKY, Isaac Augusto: «Sobre la vigencia de los principios de la organización administrativa». En: *El Derecho público a los 100 números de la Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 321.

Es así como la organización administrativa viene a ser la primera garante del respeto por parte del Gobierno de los derechos ciudadanos.

Es ella la llamada a invocar la legalidad, la racionalidad y el respeto de los derechos fundamentales, frente a la gestión política del Gobierno.

Como explica PAREJO ALFONSO, «El Estado no es más que la instancia social institucionalizada para el debate y la resolución de los problemas colectivos y la imposición, en su caso, con el *imperium* legitimado en esa institucionalización democrática, de las decisiones o soluciones adoptadas»<sup>17</sup>.

La Administración Pública es una parte fundamental de esa institucionalidad democrática, colocada al servicio del Estado y no de las parcialidades políticas (artículo 145 de la Constitución) que regentan el Gobierno en un momento dado. Aportando a la gestión pública la neutralidad y objetividad institucional, que permite administrar para todos los ciudadanos por igual.

La Administración Pública representa el interés general, y si actúa limitando el ejercicio de algún derecho individual lo hace en virtud de la ley, en favor del interés general y no en razón de intereses parcializados del Gobierno. Favoreciendo o limitando a todos los ciudadanos sin distinción.

En esa medida el presidente de la República debe ser el primer destinatario del poder de policía de la Administración Pública, en nombre del interés general y el bien común, limitando su poder de decisión sobre la conducción política del país, para exigirle que lo haga en favor de todos.

La Administración Pública se erige, así, en garante de la conformidad a Derecho y de las decisiones del Gobierno, no pudiendo los actos y actuaciones administrativas, sujetas como están a la Constitución y las leyes, imponer más limitaciones a las libertades individuales que las que el ordenamiento jurídico haya estipulado.

---

<sup>17</sup> PAREJO ALFONSO: ob. cit., p. 220.



Ello no implica un control político que alcance la conveniencia u oportunidad de las políticas, sino una forma de depurarlas y sanearlas de cualquier vicio que pudiera afectar los derechos ciudadanos, así como debe hacerlo también para asegurar técnicamente lo adecuado y eficaz que puede resultar una determinada política.

Esa función de la Administración Pública frente al Gobierno cobra relevancia en la medida que se amplían las potestades del Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo nunca fue ese simple ejecutor de la ley y menos lo es en las sociedades contemporáneas, por lo que las democracias requieren reforzar las garantías institucionales de pluralidad y objetividad en el interior de esa rama de Poder Público.

La figura de la ley y la garantía de la reserva legal no son hoy garantías suficientes. Las premisas conforme a las cuales las materias más relevantes para la sociedad solamente podían ser objeto de normas dictadas por el legislador, expresión de pluralismo político, única institución capaz de expresar la voluntad general, necesitan estar acompañadas de otros mecanismos que aseguren la pluralidad de toda la acción del Estado.

La reserva legal ha sido, y debe seguir siendo, una de las limitaciones más relevantes a las potestades del Gobierno y de la Administración Pública. El Estado de Derecho se desvanece ante el proceso de deslegalización que implica la ampliación de los ámbitos normativos del Ejecutivo. En ese sentido, RONDON DE SANSÓ explica que:

... la doctrina sintetiza el contenido del principio de la legalidad en el desarrollo de dos grandes postulados: 1. El postulado de la primacía de la Ley, y 2. el postulado de la reserva legal. Al efecto, se considera que a través de los preceptos enunciados se logra el objetivo esencial perseguido que es el de la sumisión del Ejecutivo a la ley<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: *Teoría general de la organización administrativa*. UCV-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, p. 49.

Ese objetivo de sujeción a la ley inmediatamente resultó difícil de garantizar a partir únicamente del principio de la legalidad. Como bien advertía RIVERO, debía insistirse en «la necesidad de proteger la libertad contra el poder, incluso si la organización democrática atenúa la amenaza que el poder significa para la libertad»<sup>19</sup>, a sabiendas de que no todos los órganos la amenazan en igual grado<sup>20</sup>, dentro del Poder Ejecutivo esa necesidad se ha hecho cada vez más patente, así como la insuficiencia del principio de la legalidad.

En efecto, la ampliación de las potestades normativas a favor del Ejecutivo evidencia la precaria protección que el postulado de la sujeción a la legalidad por parte de la Administración Pública representa para los particulares. Respecto del Gobierno, es cierto que hemos superado la exclusión por razón de Estado del control de sus actos, pero también es cierto que la tendencia a conferir poderes normativos al Gobierno, habilitados o de excepción, así como al uso por parte del legislador de enunciados vagos, que deben ser desarrollados por el Ejecutivo, mediante actos reglamentarios, ha debilitado no solamente la garantía de la reserva legal, sino todo el principio de sujeción del Ejecutivo a la legalidad, por ser el mismo el mayor productor de normas, quedando expuestos los derechos y libertades ciudadanas a mayores riesgos de lesión.

La debilitación de la garantía de la reserva legal es una realidad no solamente en Venezuela, donde en los últimos años aparece exacerbada por las disfunciones del totalitarismo y la legislación delegada o de excepción<sup>21</sup>. La crisis de la legalidad no es solo nuestra, algunos autores la vinculan al crecimiento del Estado por su concepción social y a la mayor complejidad de la actividad administrativa, siendo en todo caso una realidad, descrita por FERRAJOLI así:

... inflación legislativa provocada por la presión de los intereses sectoriales y corporativos, la pérdida de generalidad y abstracción de las leyes,

<sup>19</sup> RIVERO, Jean: *Les libertés publiques. Les droits de l'homme*. 2.ª, PUF. París, 1978, p. 185.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 186.

<sup>21</sup> Véase SIRA SANTANA, Gabriel: *El Estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*. CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

la creciente producción de leyes-acto, el proceso de descodificación y el desarrollo de una legislación fragmentaria, incluso en materia penal, habitualmente bajo el signo de la emergencia y la excepción. Es claro que se trata de un aspecto de la crisis del Derecho que favorece al señalado con anterioridad. Precisamente, el deterioro de la forma de la ley, la falta de certeza generalizada a causa de la incoherencia y la inflación normativa y, sobre todo, la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y de control, al sistema de garantías tradicionalmente predispuestas para la propiedad y la libertad, representan, en efecto, no solo un factor de ineficiencia de los derechos, sino el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio<sup>22</sup>.

Los esfuerzos deben orientarse a la búsqueda de nuevas garantías de los derechos ciudadanos, sugiriendo algunos autores, entre ellos CASSESE, que la solución debe enfocarse de manera preventiva en la organización y funcionamiento de la Administración Pública, afirmando que «el Derecho Administrativo debe desplazar con más intensidad el objeto de su estudio a la correcta actuación de la Administración en términos de la consecución de los fines que el ordenamiento le marca»<sup>23</sup>.

Orientación que también está presente en la doctrina de PAREJO ALFONSO, quien hace referencia a los principios estructurales del Estado y de la posición de la Administración Pública como:

... organización servicial y vicaria ciertamente, pero con cometidos, tareas y responsabilidades propias desde el orden constitucional (cuya actuación no se explica por impulsos derivados habilitaciones o mandatos emanadas en cada caso o en bloque de la legislación o de la actividad gubernamental, sino por decisión directamente constitucional, que –sin embargo– la sujeta y subordina a estas últimas), y que debe cumplir y satisfacer a partir del mismo, con las inevitables consecuencias que de ello

<sup>22</sup> FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Editorial Trotta. Madrid, 2002, p. 16.

<sup>23</sup> CASSESE: ob. cit., p. 14.

se siguen para la interpretación del principio de legalidad, las relaciones entre ley y reglamento, el papel de este último<sup>24</sup>.

Este autor hace énfasis en la estructura del Estado y en el hecho de que con la ubicación de «la Administración en el Poder Ejecutivo y consiguiente dependencia de la misma del Gobierno (...) ha provocado la aparente crisis de la organización administrativa y su forma de funcionamiento, crisis que, en realidad, lo es de la organización constitucional»<sup>25</sup>, por lo que sostiene la importancia de concebir a la Administración Pública, como una «organización-institución dotada de autonomía»<sup>26</sup>, así como considerar que Gobierno y Administración son conceptos distintos y organizaciones independientes.

Dentro del Poder Ejecutivo es necesario distinguir entre función de gobierno y función administrativa, solo así la organización administrativa puede operar como contralor interno del Gobierno, sin dejar de servir al desarrollo y ejecución de las políticas públicas.

Esa labor corresponde fundamentalmente a los ministros, colaboradores directos del presidente, quienes participan en la discusión y elaboración de los planes de gobierno en el seno del Consejo de Ministros, siendo ahí donde primero debe manifestarse de manera objetiva ese mecanismo de control.

Los ministros no son simples colaboradores del presidente, son además sus órganos directos para la ejecución de las decisiones que se deben adoptar en Consejo de Ministros o refrendados por uno o varios ministros, por lo que participan en la concepción de las decisiones gubernamentales y son los agentes a través de los cuales se cumplen.

El ordenamiento jurídico impone a la Administración Pública servir al ciudadano, mal servicio le rendiría si en ese proceso de elaboración de los planes de acción del Estado, no lo defendiere ante las amenazas que pudieran lesionar sus

---

<sup>24</sup> PAREJO ALFONSO: ob. cit., p. 260.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 261.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 265.

derechos y garantías. Al identificar cualquier elemento capaz de atentar contra esos derechos o la buena gestión el primer deber es advertirlo al Gobierno y evitar que la decisión se adopte, impidiendo que la lesión se materialice.

Ello es así por principio y por estar consagrado expresamente en el ordenamiento jurídico. El deber de proteger los derechos ciudadanos es corolario del vicio de nulidad que afectaría a los actos administrativos que lesionen los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico a los ciudadanos, premisa del Estado de Derecho expresamente consagrada en nuestra historia constitucional.

En efecto, la concepción del Estado como garante de la libertad individual, en la cual encuentra un límite todo acto del Poder Público quedó claramente plasmada la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, en cuyo artículo 6 del título: «Derechos del Hombre en Sociedad», se proclama el principio conforme al cual «la ley no atenta contra la libertad, sino cuando se aparta de la naturaleza y de los objetos que deben estar sujetos a una regla común», redacción cónsona con la ideal liberal de la ley como instrumento para lograr la máxima libertad del hombre en sociedad.

Esa misma Declaración, en su artículo 12, censura por arbitrario y tiránico todo acto ejercido contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Por su parte, la responsabilidad de toda autoridad que lesionare los derechos garantizados en la Constitución quedó claramente establecida, con una redacción similar a la del actual artículo 25, desde la Constitución de 1864, cuyo artículo 17 disponía la responsabilidad personal de todo aquel que expidiera, firmare, ejecutare o mandare a ejecutar órdenes o resoluciones que violaren o infringieran cualquiera de las garantías acordadas a los venezolanos<sup>27</sup>.

Ningún acto del Poder Público puede atentar contra los derechos fundamentales del individuo, menos aún aquellos de la Administración Pública, institución que está para servirles.

---

<sup>27</sup> Textos consultados en BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Las constituciones de Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1997, pp. 280 y 520.

A fin de garantizar ese postulado no basta consagrar la nulidad de los actos administrativos, como lo dispone esa norma constitucional y el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o consagrar un sistema de responsabilidad personal de los funcionarios que los ordenen o ejecuten, porque estos remedios solamente podrían restablecer situaciones infringidas o indemnizar daños, una vez que tales lesiones se hayan verificado.

Es menester que preventivamente existan mecanismos de salvaguarda de los derechos ciudadanos ante los riesgos de desviaciones de poder. La Administración Pública debe funcionar de manera que ella misma sea garante de los derechos, frenando las desviaciones e irregularidades que puedan surgir desde el Gobierno.

Ello solamente es posible si organizativamente se logra distinguir la función de gobierno de la función administrativa, la conjunción de la función de gobierno y administración no es óbice para que esa distinción se pueda hacer; por el contrario, esa articulación es la que organizativamente permite el referido control. Efectivamente, dentro del Poder Ejecutivo, tradicionalmente a los ministros, y bajo la Constitución de 1999, también al vicepresidente ejecutivo les corresponde ese acoplamiento entre el Gobierno y la Administración, posición desde la que pueden preservar que la Administración Pública no pierda el objetivo de servir al ciudadano. Debe colaborar con el Gobierno, sin olvidar servir al ciudadano.

El Gobierno también está al servicio del bien común, sin duda es así; el escollo surge en la definición de bien común desde la perspectiva ideológica del Gobierno, que le es propia y de la que sería cándido pretender que sea objetiva, los liderazgos políticos representan corrientes de pensamiento que imponen en la definición de sus políticas públicas. Esa es una realidad que el Derecho no puede negar, y tanto no lo hace que constituye una constante constitucional consagrar la prohibición dirigida a los funcionarios de colocarse al servicio de parcialidades políticas.

La concepción, conforme a la cual los funcionarios de la Administración Pública están al servicio del Estado y no de la parcialidad política que en un

momento determinado detenta el Gobierno, requiere de una institucionalidad administrativa.

No abordaremos en este breve estudio las garantías personales de los funcionarios y las que les ofrezca la carrera administrativa, que sin dudas son absolutamente relevantes, porque nos limitaremos en este trabajo a revisar las garantías organizativas de esa institucionalidad y el efecto que respecto de estas tiene la modificación del régimen de la potestad organizativa de la Administración Pública nacional en la Constitución de 1999.

## **2. La potestad organizativa respecto de la Administración Pública nacional**

El constituyente es el primer titular de la potestad organizativa y, en ese sentido, define la estructura del Poder Ejecutivo y de sus órganos principales. En Venezuela, el análisis de las disposiciones constitucionales se identifican con las de un régimen presidencial, con atribuciones reforzadas en favor del presidente de la República, como veremos en la primera sección de esta segunda parte, al identificar los órganos que conforman el Poder Ejecutivo y sus atribuciones.

Aunque la Exposición de motivos de la Constitución de 1999 lo define como un régimen semipresidencial, la realidad normativa y en la práctica es la de un presidencialismo robustecido en varios aspectos relacionados con la función de gobierno<sup>28</sup>, pero también en lo administrativo, centrando nuestro interés principal en la atribución al presidente de la República de la potestad para organizar la Administración Pública, buscando comprender mejor el efecto de haberle conferido la competencia para definir el número y competencias de los ministerios y demás órganos de la Administración Pública nacional; la naturaleza jurídica del acto mediante el cual se determina esa estructura organizativa y el abandono de la reserva legal en la materia.

---

<sup>28</sup> Al respecto, véase FERNÁNDEZ VILLEGAS, Gerardo: *La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela, del presidencialismo exacerbado, autocrático, inestable e ineficaz, a un sistema semipresidencial*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2019, en particular pp. 33-101 y 193-236.

### *2.1. Identificación de los órganos constitucionales de la Administración Pública nacional*

El presidente de la República es la máxima autoridad en la organización administrativa nacional y en ese órgano se conjugan la jefatura del Ejecutivo nacional y del Estado, la condición de jefe de Estado atiende a la función de gobierno y la de jefe del Ejecutivo nacional corresponde a la función administrativa.

La Exposición de motivos de la Constitución de 1999 califica nuestro sistema de semipresidencial; sin embargo, la conducción del Estado se le atribuye únicamente al presidente de la República, sin que encontremos elementos de flexibilización del presidencialismo.

La revisión de las disposiciones constitucionales nos muestra una figura presidencial fuerte, a pesar de la incorporación de la figura del vicepresidente, funcionario que no viene a flexibilizar el sistema presidencialista, no solamente porque no se puede afirmar que estemos en presencia de un Ejecutivo dualista, como suele ser en el régimen semipresidencial, sino además porque el vicepresidente está concebido como un órgano de colaboración, subordinado al presidente.

El nombramiento y remoción del vicepresidente ejecutivo corresponde al presidente de la República (artículo 236.3 de la Constitución), quien además lo instruye en la labor de coordinación de la Administración Pública nacional (artículo 239.2 *eiusdem*).

El ejercicio de la mayoría de las atribuciones del presidente de la República ameritan ser adoptadas en Consejo de Ministros, o bien refrendadas por el vicepresidente ejecutivo y el ministro a quien corresponda en razón de la materia relacionada con el acto de que se trate, salvo las excepciones previstas en la Constitución. Esa regla de funcionamiento podría mitigar el carácter unipersonal de la jefatura del Estado y el control sobre la Administración Pública. No obstante, considerando la absoluta subordinación del vicepresidente ejecutivo y de los ministros, funcionarios que además son de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, el efecto moderador que puede aportar esa regla de funcionamiento se debilita.



Aunque la figura del vicepresidente ejecutivo de la República se introdujo como emblema de un «gobierno semipresidencial flexible»<sup>29</sup>, la realidad es que nuestro sistema sigue siendo presidencialista y, lejos de flexible, fuerte.

RONDÓN DE SANSÓ, desde el principio, advirtió que la incorporación de la figura del vicepresidente ejecutivo no implicaba un cambio relevante en la estructura del Poder Ejecutivo, afirmando que este «no solo conserva los lineamientos de un acentuado presidencialismo, sino que, a nuestro juicio, los ha acentuado»<sup>30</sup>. Más recientemente, FERNÁNDEZ VILLEGAS ha calificado nuestro sistema de presidencialismo «exacerbado, autocrático, inestable e ineficaz»<sup>31</sup>.

La figura del vicepresidente, ausente en las últimas constituciones que habían regido en la República de Venezuela, no era, sin embargo, totalmente ajena a nuestra tradición constitucional. En las constituciones de 1922 y 1925 se contemplaba, aunque su regulación en esos textos constitucionales no debe considerarse como verdadero precedente histórico de la figura actual, toda vez que en esos textos de la década de los veinte, el rol del vicepresidente era distinto y se limitaba a suplir las faltas absolutas del presidente de la República<sup>32</sup>; no se le concebía como un órgano de colaboración del presidente en la conducción en la política del Gobierno, ni de la acción administrativa.

Lo cierto es que las atribuciones definidas en el artículo 239 constitucional perfilan al vicepresidente ejecutivo de la República como un órgano permanente de colaboración del presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones de gobierno y administrativas, que, como afirma FERNÁNDEZ

<sup>29</sup> Vid. Exposición de motivos de la Constitución de 1999, cit. *supra*.

<sup>30</sup> RONDÓN DE SANÓ, Hildegard: *Ad imis fundamentis Análisis de la Constitución Venezolana de 1999, parte orgánica y sistemas*. Editorial Exlibris. Caracas, 2000, p. 171.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ VILLEGAS: ob. cit., p. 15.

<sup>32</sup> Artículos 74 y 77 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1922. Ese texto constitucional establecía la designación de dos vicepresidentes por parte del Congreso, para que suplieran las faltas absolutas del presidente. Por su parte, la Constitución de 1925 disponía la figura del vicepresidente en los artículos 95, 96 y 98, en los cuales se establecía la designación de un solo vicepresidente, para que supliera las faltas temporales y absolutas del presidente.

VILLEGAS, al ser un «funcionario de libre nombramiento y remoción del presidente, se convierte en un agente del mismo»<sup>33</sup>.

De la misma manera, los ministros son definidos constitucionalmente como los órganos directos del presidente de la República (artículo 242). HERNÁNDEZ RON sostiene que «el estudio de los ministros responde tanto al Derecho Constitucional, como al Derecho Administrativo. La naturaleza política del cargo, su situación respecto al jefe del Estado y Cámaras, corresponde a la primera ciencia; el de la organización interna de los ministerio en orden al cumplimiento de los fines administrativos, pertenece al segundo»<sup>34</sup>.

Efectivamente, es en los ministros donde se entrelazan las funciones de gobierno y de administración. Los ministros, órganos directos del jefe de Gobierno, participan en el Consejo de Estado, órgano colegiado del Ejecutivo y luego, cada ministro en su individualidad, designado por áreas de competencia material es el máximo jerarca dentro de su despacho, en el que debería desempeñar «una función técnica, independiente de la política. Así, la política pasa y el ministro técnico queda»<sup>35</sup>.

Sin embargo, en la concepción presidencialista se valoriza más la condición de los ministros como órganos directos del presidente, así expresamente los define nuestra Constitución y en la práctica no rige el esquema antes enunciado, sino aquel conforme al cual «el ministro desempeña una función política. Un cambio de político llega, y el ministro se va (...) el ministro no tiene más programa que el del presidente»<sup>36</sup>. Ese esquema no favorece la institucionalidad democrática.

En nuestro sistema, como hemos señalado, a los ministros les corresponde refrendar las decisiones del presidente de la República, lo que los hace copartícipes con este de sus actos, compartiendo la responsabilidad, a través de la

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ VILLEGAS: ob. cit., p. 217.

<sup>34</sup> HERNÁNDEZ RON, José. M.: *Tratado elemental de Derecho Administrativo*. T. 1. Tipografía Americana. Caracas, 1937, p. 235.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 236.

<sup>36</sup> *Ídem.*

moción de censura. Se consagra así un mecanismo para hacer valer la responsabilidad política, porque participan en la función política de gobierno.

El rol de los ministros en esa función de gobierno debería ser la de estadistas, capaces de aportar ideas propias, con base en sus conocimientos en el manejo de los asuntos públicos y técnicos de cada materia específica del despacho a su cargo. FERNÁNDEZ VILLEGAS describe el proceso de toma de decisiones dentro del Ejecutivo así:

... el presidente de la República ejerce sus atribuciones y competencias asociado con otros miembros del Ejecutivo nacional; en tal virtud, solo son aprobadas las decisiones del Consejo de Ministros, cuando cuentan con el aval y el voto afirmativo de la mayoría de sus miembros y, en consecuencia compartes las responsabilidades que se derivan de dichas decisiones (...) A diferencia del sistema presidencial monista o unitario, el jefe de Estado venezolano, como lo hemos indicado, debe asociarse con otros miembros del Poder Ejecutivo para poder adoptar la mayoría de sus atribuciones que le otorga la Constitución. Dicha acción en la toma de decisión constituye una condición de validez de los actos adoptados por el Ejecutivo nacional<sup>37</sup>.

Esa apertura del Ejecutivo unipersonal hacia una colegiatura en la toma de decisiones puede y debería funcionar como una garantía de buena política; al incorporar al estadista administrador en ese proceso se le da voz para aconsejar y opinar, teniendo también el derecho y el deber de negarse a refrendar los actos del presidente contrarios a la racionalidad y al Derecho en una suerte de veto; por ello, como señalaba SEIJAS:

... formular acta de acusación, no solo contra los ministros (...) y todos los grandes funcionarios públicos que el poder ministerial pudiese proteger por sentimiento de complicidad. Pueden ser acusados no solo por crimen de traición o concusión, sino por todo acto contrario a los intereses generales y a los deberes impuestos al delincuente por el empleo que

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ VILLEGAS: ob. cit., pp. 37 y 38.

ejercía. La ley de responsabilidad no es menos protectora que acusadora. Ella autoriza las negativas bien fundadas y apoya las resistencias honorables; de suerte que la audacia ministerial, por grande que sea, necesita a menudo de tan grande auxiliar para no ceder a las influencias del poder supremo a inclinarse ante la voluntad del jefe<sup>38</sup>.

El requerimiento del refrendo ministerial para la validez de las decisiones del Ejecutivo, y el régimen de responsabilidad dispuesto en la Constitución, debería servir para que los ministros ejerzan una fuerza de contención contra las decisiones del Gobierno, cuando a su juicio atenten contra los intereses ciudadanos. Sin embargo, para que pueda tener ese efecto, los ministros y toda la Administración Pública deben estar protegidos frente a la autoridad del presidente. El libre nombramiento y remoción de los ministros los coloca a merced del arbitrio presidencial, mas no así el resto de la institucionalidad de la Administración Pública.

Bajo la Constitución de 1961 el presidente podía remover al ministro, mas no eliminar el despacho ministerial, dentro del cual permanecerían funcionarios que debían sí estar amparados por la estabilidad de la carrera funcional, de manera que si el primer freno fallare y el ministro no ejerciere la resistencia a la que lo llamare el deber de servir al ciudadano, los funcionarios administrativos deberían hacerlo, advirtiendo los vicios que conllevaría la ejecución de actos contrarios a los derechos de los ciudadanos. Esos funcionarios administrativos subordinados, en principio de carrera, al contar con la garantía funcional de estabilidad en el ejercicio de sus cargos, podrían proceder de esa manera sin temor a represalias y ejercer así ese deber.

El despacho ministerial así organizado contaba con la estabilidad institucional que brindaba la consagración de la reserva legal, respecto a la creación y asignación de competencias a los ministerios y demás órganos de la Administración central cuya existencia y destino no quedaban sujetos a la voluntad del presidente, sino que debía someterse al procedimiento de formación de las leyes.

---

<sup>38</sup> SEIJAS, Rafael Fernando: *El presidente*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, 2012, p. 132.

El ministro que optare por retirarse o ser removido antes de prestar su aval a una decisión que juzgare contraria a los intereses de la nación, le dificultaba al Gobierno justificar políticamente la remoción del cargo, a pesar de la libertad para hacerlo en Derecho. En todo caso, si la separación del cargo de ese ministro se verificaba por renuncia o remoción, debía designarse uno nuevo y convencerlo de las bondades del acto que requiere ser refrendado, sin que pudiera atribuir esa competencia a otro despacho, porque las competencias eran asignadas por ley.

## *2.2. El abandono de la garantía de la reserva legal*

Derogada la reserva legal que establecía el artículo 193 de la Constitución de 1961, se le atribuye ahora al presidente de la República la creación, modificación o extinción de los ministerios. El presidente puede no solamente remover libremente al ministro que no secunde sus decisiones, también puede eliminar el ministerio, suprimir sus competencias y asignarlas a otro despacho ministerial, eventualmente a cargo de un ministro más complaciente.

El régimen derogado, conforme al cual la determinación del número, organización y competencia de los ministerios, así como del funcionamiento del Consejo de Ministros, era materia reservada a una ley con carácter de ley orgánica, ofrecía mayores garantías de estabilidad institucional.

Al derogarse la reserva legal en materia de organización del gabinete ministerial y atribuirle al presidente de la República esa potestad, se debilita la institucionalidad administrativa, toda vez que aunque esa atribución debe ser ejercida dentro de los principios y lineamientos señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo cierto es que se perfila como una competencia propia del presidente, que este puede ejercer mediante un acto de rango sublegal, sin necesidad de habilitación.

Para decidir sobre esos aspectos de la organización administrativa, que inciden en la gestión de la Administración Pública y consecuentemente en los derechos de los ciudadanos, el presidente tiene amplios poderes, no estando sujeto a autorización, aprobación, ni consulta al Poder Legislativo, ni a los ciudadanos.

Precisamente, por la naturaleza organizativa de las normas que se dicten para definir el número y organización de los ministerios, se excluyen de los procedimientos de consulta y participación ciudadana, al considerarse que no afectan directamente los derechos de los particulares<sup>39</sup>.

En relación con esa consideración cabe señalar que, aunque se ha superado la idea de considerar que las reglas de organización tienen efecto únicamente en el interior de la Administración Pública y actualmente de manera bastante generalizada, se reconoce que la organización tiene efectos sobre la colectividad, en términos de derechos y deberes<sup>40</sup>, como sostenemos, al señalar que la organización es la primera garantía de los derechos ciudadanos, no es menos cierto que no es una materia que deba quedar expuesta a las opiniones desinformadas o manipulables de la opinión pública, mediante procedimientos de consulta abierta o pública.

### *2.3. Naturaleza jurídica del acto mediante el cual se define la organización de la Administración Pública nacional central*

El primer decreto presidencial dictado con fundamento en lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución de 1999 tuvo fuerza derogatoria de las normas que en esa materia estaban contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Central, se alteró así, por modificación constitucional, el principio de derogatoria conforme al paralelismo de las formas, que exige normas de igual rango o de rango superior para derogar normas anteriores. Ese decreto no tiene rango de ley, a pesar de esa fuerza derogatoria.

El interés en definir la naturaleza jurídica de ese acto no es solamente teórico, de su naturaleza derivan consecuencias prácticas importantes, como son las relativas al régimen de impugnación en vía jurisdiccional.

Sostenemos que ese decreto no es una ley formal, porque esta calificación corresponde exclusivamente, a tenor del artículo 202 de la Constitución,

<sup>39</sup> CHAVERO GAZDIK, Rafael: «La participación social en la gestión pública». En: *Ley Orgánica de Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2003, p. 143.

<sup>40</sup> CASSESE: ob. cit., p. 129.

a los actos sancionados por la Asamblea Nacional actuando como cuerpo legislador, y el decreto en referencia emana del Ejecutivo nacional, en ejercicio de una competencia que además le es propia, por lo que tampoco puede considerarse ley en sentido material. El objeto del mismo ya no es materia reservada al ámbito de la ley.

Al consagrar la Constitución esa potestad organizativa, como una competencia propia, de ejercicio ordinario por parte del Ejecutivo nacional, tampoco podemos atribuirle el carácter de decreto con rango, fuerza y valor de ley. Esa calificación corresponde exclusivamente a los decretos dictados en ejercicio de la función legislativa, en virtud de una habilitación legislativa, o bien a los dictados con motivo de un estado de excepción.

La potestad para organizar el gabinete ministerial ha sido conferida al presidente de la República directamente en la Constitución, sujeta solamente a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública, sin que para su ejercicio se requiera una habilitación especial del legislativo, por lo que no es una función delegada, ni de excepción.

Como función propia del Ejecutivo, su naturaleza solamente puede corresponderse con la de acto de gobierno o de acto administrativo. Los primeros se caracterizan por ser dictados en ejecución directa de la Constitución y por su contenido político. Por su parte, los actos cumplidos en función administrativa se caracterizan por ser dictados en ejecución mediata de la Constitución, teniendo rango sublegal.

La atribución constitucional al Ejecutivo nacional de la potestad para organizar a la Administración Pública subordina su ejercicio a las previsiones de la ley orgánica correspondiente, remisión que es indicativo del rango sublegal, ello porque, aunque se trata de una atribución conferida en el texto constitucional, se ejecuta de manera mediata de la Constitución, debiendo sujetarse a la observancia de normas legales, lo cual determina que se trata de una ejecución subordinada a una ley y no inmediata de la Constitución.

El decreto sobre organización de la Administración Pública no solamente debe ser conforme a la Constitución, sino además debe ajustarse a los principios y lineamientos que le señale la ley orgánica que rige la materia, y por tanto es un acto *secundum legem*, categorización que implica, por una parte, que no es equiparable en su rango a la ley y, por otra parte, que constituye una actuación administrativa, esto es, un decreto administrativo, en los términos del artículo 15 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El artículo 58 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que es mediante decreto que el presidente de la República fijará el número, denominación, competencias y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública nacional. Esa denominación es la que corresponde a los actos mediante los cuales se expresa el presidente de la República, a sabiendas de que un decreto puede contener un acto de gobierno o un acto administrativo.

Ahora bien, el decreto presidencial sobre organización de la Administración Pública nacional constituye un acto administrativo y no un acto de gobierno, en razón de su rango sublegal.

Como decreto administrativo, de contenido general y abstracto, es un acto normativo, pudiendo asignársele el carácter reglamentario, denominación general que corresponde a todo acto normativo del Poder Ejecutivo, aun cuando algunos autores, principalmente en la doctrina española<sup>41</sup>, sostienen que los reglamentos no son actos administrativos.

En Venezuela, un sector importante de la doctrina venezolana define a los reglamentos como actos administrativos, entre ellos MOLES CAUBET, LARES MARTÍNEZ, PÉREZ LUCIANI<sup>42</sup>. CABALLERO ORTIZ también afirma que los reglamentos

<sup>41</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. Civitas. Madrid, 1999, p. 533.

<sup>42</sup> PEÑA SOLÍS, José: *Régimen jurídico de la potestad reglamentaria en Venezuela*. UCV. Caracas, 1996, p. 48.



pueden, al menos en nuestro país, ser incluidos en una noción amplia de acto administrativo<sup>43</sup>.

PEÑA SOLÍS considera que el decreto sobre organización administrativa en cuestión tiene carácter de reglamento organizativo<sup>44</sup>.

Además del rango sublegal, lo que caracteriza a los actos reglamentarios es su contenido normativo. El autor PEÑA SOLÍS, al referirse al contenido de los reglamentos ejecutivos, señala lo siguiente:

... en la búsqueda del aludido contenido cabe apuntar que la sola lectura de la prescripción constitucional antes transcrita (hoy artículo 236.10 de la Constitución de 1999), nos permite postular que cuando se utiliza el verbo «reglamentar», el espíritu de la Constitución va más allá de la idea originaria de «ejecución» de la Ley, y en él caben operaciones normativas como la aplicación, el detalle, el desarrollo, la interpretación y la explicación de la Ley<sup>45</sup>.

El contenido de los reglamentos, al menos de los reglamentos ejecutivos o secundarios, están siempre vinculados a una ley objeto de desarrollo o reglamentada.

En el caso concreto del decreto sobre la determinación del número, organización y competencia de los órganos de la Administración Pública nacional central, se trata de un acto que, aunque debe ser dictado dentro de los principios y lineamientos señalados en la Ley Orgánica de Administración Pública, estando necesariamente vinculado a esa Ley, innova incorporando al ordenamiento jurídico normas que disponen elementos distintos al contenido de la Ley, que se refiere a los parámetros que deben ser observados al ejercer la potestad organizativa.

<sup>43</sup> CABALLERO ORTIZ, Jesús: «Algunas consideraciones sobre la distinción entre actos administrativos generales y actos administrativos individuales (con especial referencia a la Constitución de 1999)». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N.º 7. Editorial Sherwood. Caracas, p. 9.

<sup>44</sup> PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. II. TSJ. Caracas, p. 576.

<sup>45</sup> PEÑA SOLÍS: ob. cit. (*Régimen jurídico...*), p. 62, (paréntesis agregados).

#### 2.4. *¿Evolución o involución?*

La potestad organizativa es una atribución que debe ejercer el presidente de la República en Consejo de Ministros y no de manera individual, pudiendo los ministros hacer constar su voto adverso o negativo (artículo 242, último aparte, de la Constitución). Sin embargo, por la forma de conformación del gabinete ministerial y la subordinación funcional que en la práctica tienen los ministros con el presidente, enraizada en nuestra cultura administrativa y gubernamental, no podemos afirmar que se trate de un sistema que garantice institucionalidad, como los datos referidos en la introducción lo confirman. En efecto, lamentablemente en el caso venezolano el balance no pareciera positivo. La institucionalidad administrativa se ha vuelto más vulnerable, al exponerla a constantes oscilaciones, con la consecuente pérdida de permanencia y continuidad.

En Francia, existe una potestad similar atribuida al presidente de la República, en este último caso el Consejo Constitucional<sup>46</sup> ha afirmado que la determinación del número y competencias de los ministerios corresponde al ámbito del poder reglamentario, decisión adoptada a tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución francesa de 1958, conforme al cual las materias que no están reservadas a la ley tienen carácter reglamentario<sup>47</sup>.

En Italia, CASSESE<sup>48</sup> se muestra favorable a la consagración en el artículo 97 de la Constitución de la reserva de ley en materia de organización administrativa, sugiriendo que se trata de un avance, por considerarlo una reivindicación de la relevancia social de esa materia.

Quizás no se trate de tener a uno u otro sistema como más idóneo, sino de comprender nuestra idiosincrasia y definir un mecanismo que ofrezca las debidas garantías de seriedad en las decisiones respecto de la conformación del gabinete ministerial.

<sup>46</sup> *Vid.* decisión del 09-07-69 citada en: CHAPUS, René: *Droit administratif général*. T. I. Montchrestien. París, 1998, p. 192.

<sup>47</sup> *Droit Constitutionnel et institutions politiques, Document d'études*. N.º 1.04. La Documentation Française. París, 1996, p. 37.

<sup>48</sup> CASSESE: *ob. cit.*, p. 131.

ÁLVAREZ RICO afirma: «en el momento de crear un órgano o de establecer sus competencias no basta que se haga de acuerdo con la ley, sino que es preciso valorar su oportunidad, su reflejo en el gasto público, la duplicidad de funciones con otros órganos»<sup>49</sup>.

En esa orientación se inscriben las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en las cuales se establecen los requisitos para la creación de órganos y entes administrativos, entre los cuales se menciona el aspecto presupuestario, se exhorta a la debida delimitación de las atribuciones y competencias, cuidando de no duplicar competencias ya existentes y se hace énfasis en la debida proporcionalidad y adecuación de la estructura organizativa respecto de los objetivos de la Administración, parámetros a través de los cuales se limitan las potestades autoorganizativas conferidas al presidente de la República y respecto de las cuales se podría ejercer el control judicial, en caso de inobservancia.

A pesar de la práctica de los últimos años en nuestro país y de los riesgos que consideramos representa para la institucionalidad administrativa, la atribución de esa potestad organizativa al presidente de la República, es cierto que no se trata de una rareza, ni de un rasgo del presidencialismo exacerbado que consolidó la Constitución de 1999. Como hemos señalado otros ordenamientos jurídicos, incluso sistemas parlamentarios, así lo consagran.

En Francia, anteriormente existía una reserva legal respecto de la creación de nuevos ministerios, así lo reseña CHEVALLIER al indicar que la Ley del 20 de junio de 1920 disponía que solo por ley se podía crear un nuevo despacho ministerial, aunque advierte que esa ley jamás se aplicó y fue expresamente derogada en 1945<sup>50</sup>.

Con diferentes sistemas, pocos países disponen de una nomenclatura ministerial estable y que el número, estructura y denominación de los ministerios

<sup>49</sup> ÁLVAREZ RICO, Manuel: *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. Dykinson. Madrid, 1997, p. 33.

<sup>50</sup> CHEVALLIER, Jacques: *Science administrative*. PUF. París, 1986, p. 329.

cambian constantemente<sup>51</sup>. Esa dinámica, que puede responder a la necesidad de adaptación de la Administración Pública, no debe sacrificar la buena gestión, ni las garantías que ofrece a los ciudadanos la estabilidad y continuidad institucionalidad.

Se admite que así como el contenido de la actividad administrativa es variable, las estructuras organizativas destinadas a cumplir esa actividad puedan cambiar. Es la mutabilidad propia del Derecho Administrativo, que alcanza a las normas relativas a la organización de la Administración Pública. Por ello es que algunos autores, al referirse a la organización administrativa, subrayan que en esta materia el principio de legalidad debe tener un margen amplio de flexibilidad, sostienen que las decisiones respecto de la misma no pueden tomarse basados únicamente en la previsión legal de la potestad para hacerlo, sino que debe evaluarse igualmente la necesidad y conveniencia de la creación, modificación o extinción de las estructuras administrativas.

Sin que por ello se admita la fragilidad institucional que esa flexibilidad genere. Los autores RIVERO y WALINE, al analizar la situación en Francia, expresan que la atribución al presidente de la República de la competencia para crear, modificar o extinguir ministerios causa gran inestabilidad en el número y diseño de los departamentos ministeriales<sup>52</sup>.

El riesgo de la desviación en el recto ejercicio de esa potestad organizativa es que conduce a una mayor ineficiencia de la Administración Pública, ese perjuicio debe evitarse. En Venezuela, como indicamos en la introducción, es un hecho que la organización ministerial ha crecido en número de ministerios, sin que ello refleje mayor eficiencia administrativa.

Lo importante no es en esencia que los órganos y funcionarios de la Administración Pública se mantengan, sino que exista coherencia en la actuación administrativa respecto de sus fines. La continuidad no puede entenderse necesariamente como permanencia de las estructuras organizativas, pero

---

<sup>51</sup> Ídem.

<sup>52</sup> RIVERO, Jean y WALINE, Jean: *Droit Administratif*. Daloz. París, 1994, p. 293.

no puede negarse que el riesgo de arbitrariedades por parte del Gobierno es mucho mayor en los sistemas que le dejan al presidente la decisión sobre la creación y modificación de las competencias de los despachos ministeriales.

La institucionalidad administrativa en Venezuela ha visto grandes tropiezos, no solamente en los últimos veinte años, en los no solamente han surgido nuevos vicios, sino que se han profundizado los anteriores. El carácter presidencial del sistema y la particularidad de su ejercicio en nuestra historia política y administrativa sugiere la necesidad de una reforma, en la que se refuercen garantías, en la que, sin desconocer los requerimientos de flexibilidad, el ejercicio de la potestad no se deje a la sola decisión de los órganos del Gobierno.

Nos parece más conveniente retomar el régimen de la reserva legal, atribuyendo la iniciativa legislativa respecto de legislación sobre la organización de la Administración Pública nacional únicamente al Ejecutivo, correspondiendo a este proyectar en su planificación los requerimientos organizativos y someterlos a la discusión y sanción con forma de ley.

El régimen de la reserva legal respecto de la definición del número de ministerios, sus competencias y entes de adscripción, permitía ejercer mayor control sobre las dimensiones de la Administración Pública y el racional aprovechamiento de los recursos humanos y económicos.

Ese sistema, además de mayor estabilidad institucional y ser menos propenso a alteraciones caprichosas o inadecuadas de la estructura Administrativa del Estado, disminuye otras irregularidades vinculadas a ejecución presupuestaria y desviaciones de poder a través de reestructuraciones administrativas, decididas por motivos distintos a los objetivos de buena gestión.

Al concederle al Poder Ejecutivo la exclusividad respecto de la iniciativa legislativa, se le reconoce un grado de autonomía y se sigue el criterio conforme al cual es el propio Ejecutivo el que conoce mejor las necesidades estructurales requeridas para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, manteniendo un control por parte del legislativo. GONZÁLEZ PÉREZ sostiene que:

... el administrado debe contar con medios para impedir que la alegría de los gobernantes instaure servicios públicos cuando ninguna necesidad real existe, también debe tenerlos para lograr la creación de aquellos servicios que son, no ya convenientes, sino hasta ineludibles en una comunidad bien organizada. Pues en buen número de casos se olvidan servicios esenciales, mientras se crean mil servicios inútiles, pero más fáciles de organizar, más espectaculares o que halagan a sectores más influyentes, aun cuando sean los menos necesitados<sup>53</sup>.

Ese medio que, consideramos, que no debe ser la participación directa de los administrados en esa materia, no parece que ello sea lo más adecuado en relación con la materia organizativa. Las implicaciones funcionales y financieras, respecto de las cuales la opinión pública no necesariamente tendría suficiente criterio o información, ameritan un análisis técnico y complejo, que no parece acertado someterlo a consulta directa, siendo además el sector más indicado para opinar la propia Administración, de quien en el sistema propuesto parte la iniciativa legislativa.

No parece adecuada la participación ciudadana directa en esta materia en específico, por considerar ciertas y aplicables las razones que se suelen esgrimir como argumentos para desaconsejarla, por «la falta de continuidad y estrategia definida en la opinión de la ciudadanía, la falta de información y debate suficiente, sin asunción de responsabilidades sobre los efectos de las decisiones tomadas (...) exceso de complejidad (...) la falta de preparación de la ciudadanía para enfrentarse a la complejidad de los temas (...) la ciudadanía no tienen el interés suficiente para seguir debates de fondo e interesarse por temas que no estén muy conectados a sus intereses más inmediatos»<sup>54</sup>.

Por otra parte, como lo planteado es retomar la reserva legal, conjuntamente con la previsión de iniciativa legislativa a favor del Poder Ejecutivo, sería aplicable la consulta prevista en el procedimiento constitucional de formación

<sup>53</sup> GONZÁLEZ PÉREZ: ob. cit., p. 34.

<sup>54</sup> SUBIRATS, Joan: *Otra sociedad ¿Otra política? De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Icaria Editorial. Barcelona, 2011, pp. 63 y 64.

de las leyes, a otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada, conforme a lo dispuesto en el artículo 211 constitucional, pudiendo los ministros en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con esa misma norma y lo dispuesto en el artículo 245, tomar parte en el debate y tener derecho a voz en la discusión del proyecto de ley y de las opiniones que hayan expresado los órganos del Estado o miembros de la ciudadanía que decidan participar en ese procedimiento.

Ese procedimiento sería un mecanismo, aunque un poco más lento, más prudente y consciente, con el que no se compromete la especialidad de la materia, admitiendo que el Ejecutivo está en mejor condición de conocer los aspectos técnicos necesarios para definir su organización, pero sin dejarla exclusivamente a los designios del Gobierno.

\* \* \*

**Resumen:** La autora estudia la potestad organizativa que detenta actualmente el Ejecutivo sobre la Administración Pública. Para tal fin, explica la relevancia de la institucionalidad administrativa, para así desarrollar el modelo que se desprende de la Constitución de 1999 en relación con la potestad organizativa de la Administración Pública nacional. **Palabras clave:** Gobierno, potestad organizativa, institucionalidad administrativa. Recibido: 25-01-21. Aprobado: 03-03-21.