

Tema 12. Principios Organizativos

Sumario: PRINCIPIOS ESENCIALES: Introducción. Principio de legalidad. Principio de tutela al servicio del interés público. Principio de subordinación. Principio de la competencia. Principio de jerarquía. Principio de coordinación. PRINCIPIOS EXISTENCIALES: Principio de descentralización. Principio de participación.

PRINCIPIOS ESENCIALES

A. INTRODUCCIÓN

§449. **Ámbito subjetivo** — Como cuestión previa debemos pronunciarnos en torno al ámbito subjetivo de aplicación del Art. 141 de la C, sobre el cual pudieran surgir varias posiciones.

Una posición se refiere a que su ámbito subjetivo de aplicación se circunscribe a la Administración Pública de la persona jurídica pública mayor del Estado, esto es, la República. Esta sería una interpretación literal puesto que la Constitución habla de la Administración Pública en singular. La otra posición señala más correctamente a nuestro entender, que el citado Art. 141 de la C es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, por las razones siguientes: (i) por cuanto el mismo está integrado sistemáticamente en el Título IV del Poder Público, Capítulo I “De las Disposiciones Fundamentales”, Sección Segunda “De la Administración Pública”; y (ii) en tanto que los principios de organización son reglas de aplicación universal, generalmente admitidas y, por tanto, su aplicación a todas las Administraciones Públicas es incuestionable.

Esta es la posición asumida por el legislador cuando al sancionar la reforma de la LOAP en su Art. 2 referido a su ámbito subjetivo de aplicación consagra:

Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública, incluidos los estados, distritos metropolitanos y municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

§450. **Carácter vinculante** — En el Título II de la LOAP se incluyeron los principios más importantes del funcionamiento y de la organización de la Administración Pública, con el propósito de orientar el desarrollo institucional que requiere. Pero hay que advertir que estos principios no tienen un carácter únicamente educativo, por el contrario, son exigibles, son vinculantes para los órganos y funcionarios públicos de la Administración Pública y

su incumplimiento debe acarrear las consecuencias jurídicas previstas en el Ordenamiento jurídico.

En general, los principios del funcionamiento y de la organización de la Administración Pública son desarrollados por los Arts. 3 al 43 de la LOAP, ambos inclusive.

B. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

§451. Consagración constitucional — El Art. 141 de la C reafirma el principio de legalidad, cuestión que no es ociosa dadas las dudas que, históricamente, se han originado sobre la legalidad de las normas de la organización administrativa pública. Este aspecto que se destaca en el precepto es la faceta relacional típica en que se manifiesta la Administración Pública. Como se establece expresamente, la Administración Pública actúa “con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

En efecto, el Art. 141 *eiusdem* alude al principio de legalidad, y entonces, aquí se plantea, no el sometimiento de la Administración Pública (organización y actividad administrativas) a una categoría o a una ciencia o disciplina específica (Derecho administrativo, o Derecho público o Derecho privado), sino, “con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Con ello se quiere significar a cualquier fuente jurídica, no solo la que se le impone desde afuera a la Administración Pública como institución subordinada al Poder Legislativo a la que, como manifestación sublime de la voluntad soberana, se reconoce la preeminencia de la ley sobre la Administración Pública y, de consiguiente, del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

§452. Consagración legal — Por su parte, la LOAP establece que la Administración Pública se organiza y actúa conforme al principio de legalidad –Art. 4, *eiusdem*– y tiene como principal objetivo de su organización y funcionamiento dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución y, en especial, garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos –Art. 5, *eiusdem*.

En tal sentido la asignación, distribución y ejercicio de las competencias –como ámbito válido de actuación– por parte de los órganos y entes administrativos deberán sujetarse a la Constitución, a las leyes y a los demás actos de carácter normativo, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a todas las personas.

C. PRINCIPIO DE TUTELA AL SERVICIO DEL INTERÉS PÚBLICO

§453. **Consagración constitucional** — Un aspecto de la concepción constitucional de la Administración Pública son los fines de interés público. El interés público es la razón de ser de la Administración Pública. Hemos hablado antes del principio de tutela al servicio del interés público como la traducción al Derecho administrativo de la idea filosófica del “bien común”. Así, en el articulado de la Constitución, las constantes referencias de las distintas manifestaciones de la Administración Pública, siempre aluden a un elemento finalista, por ejemplo: el Estado “garantizará” (Art. 19 de la C), el Estado “tendrá la obligación” (Art. 30 de la C), el Estado “protegerá” (Art. 75 de la C), etc., los cuales se logran a través de la Administración Pública, por lo cual ostenta innumerables prerrogativas o potestades de Poder Público que la ubican en un plano de supremacía necesario para el cumplimiento de los mismos (Véase Sent. N° 104 del TSJ/SC, de fecha 21 de noviembre de 2000).

En efecto, como sostuvo la jurisprudencia, el interés público como categoría jurídica que legitima la actuación de las Administraciones Públicas del Estado (Véase Sent. N° 161 del TSJ/SC, de fecha 1 de febrero de 2002) y en que se inspiran las normas del Derecho administrativo, justifica ciertas prerrogativas de Poder Público de las que gozan para el cumplimiento efectivo de sus fines (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 30 de mayo de 1966, GF N° 52, 1966, pp. 108-113) que ubican a las autoridades públicas en un plano de superioridad necesario para el cumplimiento de sus fines, denominado principio de supremacía, pero estándole prohibido actuar de forma arbitraria o violar los derechos fundamentales de las personas (Véase Sentencia N° 1401 del TSJ/SC, de fecha 21 de noviembre de 2000).

La exigencia de que la función de la Administración Pública persiga, en todo momento, la realización del interés público fue incorporada a la Constitución de 1961 (Art. 206 de la C) (Véase Sents. de la CPCA, de fecha 14 de junio de 1982, en RDP, N° 11, p. 134; 13 de agosto de 1986, en RDP, N° 28, p. 92; de la CSJ/SPA, de fecha 15 de noviembre de 1982, en RDP, N° 12, p. 134; y N° 825 del TSJ/SC, de fecha 6 de mayo de 2004) y que reitera el vigente Art. 259 de la C al facultar a la jurisdicción contencioso administrativa para anular los actos administrativos, incluso por desviación de poder (Art. 259 de la C). (Véase Sents. de la CPCA, de fecha 14 de junio de 1982, RDP N° 11, p. 134; 13 de agosto de 1986, RDP N° 28, p. 92; y de la CSJ/SPA, de fecha 15 de noviembre de 19-82, RDP N° 12, p. 134).

D. PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN

§454. **Concepto** — Otro aspecto de la concepción de la Administración Pública en la Constitución es el carácter de ser una institución subordina-

da. En este sentido, se revela la Administración Pública desde un plano de subordinación al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. En consecuencia, si hay un plano de subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, esa suerte la corre también la Administración Pública que forma parte del Poder Ejecutivo. Con esto no se está diciendo que las Administraciones Públicas que se encuentren fuera del Poder Ejecutivo no estén también subordinadas al Poder Legislativo.

En consecuencia, el principio de legalidad se constituye en el fundamento mismo de la función administrativa, de modo que la Administración Pública solo podrá actuar como tal, cuando, como y en la medida en que lo haya prescrito el Ordenamiento jurídico.

E. PRINCIPIO DE LA COMPETENCIA

I. CONCEPTO

§455. División del trabajo — No hay duda de que el concepto de competencia es decisivo para la idea de Estado de Derecho, pues supone la juridificación del ejercicio del poder (GARCÍA PELAYO). La competencia es considerada como uno de los principios jurídicos de la organización administrativa, en cuanto a que viene a representar la traducción jurídica del principio puramente técnico de división o especialización del trabajo consustancial a toda organización (VILLAR PALASI).

En efecto, el principio de división del trabajo, básico en toda organización, determina la distribución de las competencias entre las distintas Administraciones Públicas. Lógicamente, la atribución expresa de competencias administrativas a un órgano o ente público produce la correlativa restricción de la capacidad de los demás. De forma que la invasión del ámbito competencial de una Administración Pública por otra, determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo dictado (Art. 19, num. 4 de la LOPA).

II. CARACTERES

§456. Consagración legal — La LOAP define la competencia (Art. 26) a través de sus elementos característicos, y en tal sentido prevé que la competencia de los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos.

§457. **Principio de la irrenunciabilidad** — La competencia no puede ser renunciada, ni extendida por acuerdo de partes, ya sea entre administrados, ni entre estos y la Administración Pública.

§458. **Principio del ejercicio directo** — Junto al principio de irrenunciabilidad se formula otro principio distinto como lo es el del ejercicio directo de la competencia por su titular, y por tal razón no puede delegarse, salvo autorización de texto expreso, que a su vez es de interpretación estricta.

§459. **Principio de la improrrogabilidad** — Tampoco la competencia puede ser ampliada o extendida.

§460. **Principio de la inderogabilidad** — Por último, la competencia no podrá ser derogada por acuerdo de partes, ya sea entre administrados, ni entre estos y la Administración Pública, salvo en los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos (Art. 26 de la LOAP).

III. MODALIDADES Y TÉCNICAS

§461. **Consagración legal** — En cuanto al concepto de competencia, la LOAP establece las técnicas y modalidades para su ejercicio. En tal sentido define bajo la denominación de principios a las técnicas de cooperación y de coordinación. Establece el concepto de competencia, y sus posibles mecanismos de desviación como lo son la desconcentración y la descentralización, en sus modalidades funcional y territorial, estableciendo los límites materiales y formales para su ejercicio y precisa el concepto de jerarquía, avocación, y de encomienda de gestión (Arts. 28, 41 y 38, *eiusdem*).

§462. **Técnicas de cooperación** — Son las más respetuosas con la autonomía de los entes públicos. Atendiendo a las que se practican, tradicionalmente, en países fuertemente descentralizados y las que se han desarrollado, se clasifican en: (i) técnicas orgánicas de cooperación; y (ii) técnicas orgánicas funcionales.

§463. **Técnicas orgánicas de cooperación** — Las técnicas orgánicas de cooperación más importantes son:

- ▶ La participación de los entes territoriales en las decisiones del Estado, mediante su integración en órganos de este (por ejemplo, el Consejo Federal de Gobierno creado por el Art. 185 de la C).
- ▶ La creación de órganos específicos de cooperación. Así se constituyen conferencias de responsables políticos y administrativos de carácter periódico, o se han creado órganos específicos como el Consejo de Estado (Art. 251 de la C).

- ▶ Los supuestos de Administración Pública mixta, que consiste en la creación de órganos y entes financiados conjuntamente y que prestan servicios a varios entes públicos (por ejemplo, las mancomunidades consagradas en el Art. 170 de la C).

§464. Técnicas orgánicas funcionales — Entre las técnicas orgánicas funcionales cabe destacar:

- ▶ Técnicas de cooperación normativa, en cuya virtud la regulación de una materia se efectúa por escalones separados, cuyo desarrollo corresponde a dos o más entes públicos. A título de ejemplo cabe citar el supuesto en que el Estado tiene atribuida la legislación de base y de los Estados federales la legislación de desarrollo (Art. 165 de la C).
- ▶ Técnicas de cooperación ejecutiva como la delegación intersubjetiva y la gestión ordinaria, a través de las cuales entes locales realizan competencias estatales o municipales.
- ▶ Los convenios o acuerdos entre entes públicos.
- ▶ La participación en procedimientos conjuntos.

a. Técnicas de coordinación

§465. Principio de legalidad — El principio general es que la asignación, distribución y ejercicio de la competencia del órgano o ente público se sujeta a la Constitución, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley (Art. 4 de la LOAP).

b. Criterios

§466. Distinción — A los efectos de evitar confusiones terminológicas que pueden llevarnos a conclusiones erróneas, conviene precisar qué se debe entender por competencia, en sus diversas modalidades y atendiendo a muy diversos criterios:

§467. Material — Se refiere a que la organización ha de estar en relación con los fines de la persona jurídica pública concreta; a cada fin debe corresponder un órgano. Cada uno tiene una competencia por razón de la materia (por ejemplo: defensa, electricidad, salud, etc.) que los distingue de los demás, y todos unidos constituyen e integran los fines de interés público de la persona pública en cuestión.

§468. Territorial — Se refiere a la discriminación de la competencia en circunscripciones territoriales dentro del Ordenamiento jurídico (competencia nacional, competencia estatal y competencia municipal).

§469. Jerárquica o de grado — La organización se integra verticalmente, culminando en un órgano superior (por ejemplo, el Ministro), y por debajo de él existen los de rango inferior (por ejemplo, Director, Jefe de División,

etc.), y ello da lugar a una distribución de la competencia estructurada piramidalmente y diferenciada por el grado que se ocupe en la misma.

§470. Temporal — No es infrecuente el caso de que el Ordenamiento jurídico establezca que un determinado órgano tenga una competencia sujeta a término, transcurrido el cual cesa la misma, mediante disposiciones —generalmente transitorias— que prevén términos preclusivos para el ejercicio de potestades administrativas.

§471. Enumeración — Puede otorgarse competencia por el Ordenamiento jurídico-administrativo de dos formas: según un principio de enumeración (casuística) o según una cláusula general (genérica). Entre ambos sistemas cabe todavía la enumeración con cláusula genérica o residual al final de la norma atributiva de competencia.

§472. Origen — En función del origen se distingue:

- ▶ Competencia propia: es aquella cuya titularidad, la ley reguladora de la actividad administrativa de que se trate, atribuye directamente al órgano o ente.
- ▶ Competencia delegada: es aquella transferida a los órganos o entes mediante delegación administrativa.

§473. Atribución — En función de la modalidad de atribución se distingue:

- ▶ Competencia originaria: que es aquella que importa e implica la imposibilidad legal de revisión o reexamen por otro órgano o ente (exclusiva y excluyente).
- ▶ Competencia necesaria: se opone a lo contingente. En otras palabras sería aquella que necesariamente debe ser ejercida por el órgano o ente como tal, su único titular.
- ▶ Competencia natural o virtual: también se adjetiva la competencia en atención a las funciones del órgano o ente, y según este criterio sería aquella que se inscribe en la propia naturaleza del órgano o ente público, haya sido o no expresamente considerada por la norma jurídica atributiva.
- ▶ Competencia residual: esta noción guarda relación con la distribución de la persona o ente entre los órganos que la integran. Puede suceder que, en la distribución mediante texto expreso, quede un residuo sin determinación orgánica. Generalmente, se entenderá que si es a la Administración Pública corresponde al órgano o ente con competencia en razón de la materia (Art. 27 de la LOAP), y si es sin determinación de la unidad administrativa, a aquella con competencia en razón de la materia y el territorio (Art. 27 de la LOAP).
- ▶ Competencia particular: es aquella que por objeto tiene el orden y reglamentación interna del órgano o ente del cual es titular.
- ▶ Competencia implícita: responde a la teoría de las vías y medios. Así, cuando se asigna una potestad, esta, si bien debe ser interpretada en sentido restringido

(para su existencia), debe ser aplicada ampliamente, entendiéndose que dicha asignación implica una ilimitación de medios para obtener los resultados esperados. Solo así se obtendría el ejercicio efectivo de la potestad asignada (principio de especialidad). Nuestra jurisprudencia se hubo pronunciado a favor de la misma. (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 12 de diciembre de 1996, JCSJ, 1996, N^o 12).

§474. Ejercicio — En función de la modalidad de su ejercicio se distingue:

- ▶ **Competencia concurrente:** supone que varias competencias de distintos órganos o entes coinciden y convergen sobre el mismo objeto.
- ▶ **Competencias superpuestas:** son aquellas que distintas normas atribuyen a diferentes órganos, en orden a la previsión o represión de un mismo hecho o situaciones dañosas. La competencia conjunta implica la necesaria intervención sucesiva de varios órganos o entes en un procedimiento administrativo (por ejemplo, el régimen de fusiones en el sector de las telecomunicaciones, que primero aprueba Pro-Competencia, y posteriormente Conatel).
- ▶ **Competencia exclusiva o privativa:** cuando está atribuida y puede ser ejercida solamente por un único órgano o ente (exclusiva o privativa) y, por ende, el órgano o ente conoce y excluye otra intervención orgánica; esto es, alude al supuesto de atribución de un interés o una potestad a un sólo ente u órgano, con exclusión de todos los demás (por ejemplo, la del Presidente de la República de dictar Decretos-leyes de estados de excepción).
- ▶ **Competencia compartida:** es aquella que para ejercerse requiere la actuación de dos o más órganos o entes, es decir que, a diferencia de la exclusiva, la actuación de un órgano o ente no excluye la del otro; por el contrario, la requiere o la reclama, esto es, aparece cuando la responsabilidad sobre una materia se otorga a varios entes u órganos (por ejemplo, la prestación del servicio público de la salud distribuida entre la República y los Municipios).
- ▶ **Competencia alternativa:** es aquella en que varios órganos o entes son competentes para manifestar su voluntad sobre una misma materia. Sin embargo, la intervención o la actuación de uno de los órganos o entes competentes, impide la intervención de los restantes. También se le llama excluyente porque priva sobre la intervención del otro órgano o ente también competente; lo cual, en este caso, devendría en privativa, por razones de economía procedimental y para evitar decisiones contradictorias.
- ▶ **La competencia indistinta:** se refiere a los supuestos en que su ejercicio corresponde de modo simultáneo y no excluyente a dos o más entes u órganos (por ejemplo, el fomento de actividades culturales).
- ▶ **La competencia alternativa:** cuando se encuentra atribuida a dos o más entes u órganos, de forma simultánea y excluyente (por ejemplo, la potestad expropiatoria).
- ▶ **La competencia sucesiva:** es similar a la anterior, aunque se establece una prioridad temporal en su ejercicio (por ejemplo, licencias de construcción que corresponden, en primer lugar, a la Alcaldía y, posteriormente, a la Alcaldía Mayor).

F. PRINCIPIO DE JERARQUÍA

I. CONCEPTO

§475. **Derecho positivo** — El principio de jerarquía se ha considerado tradicionalmente como uno de los pilares básicos de la organización administrativa. Ahora bien, como principio general de organización supone la existencia de una estructura orgánica piramidal en la que se van ordenando internamente los distintos órganos. Consecuencia de ello y dentro del área del Derecho de la organización, el principio de jerarquía representa el nacimiento de un haz de potestades en el superior jerárquico, entre los cuales figuran la posibilidad de control y el poder general de organización.

En tal sentido, el Art. 28 de la LOAP establece que los órganos y entes de la Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva. Implica la idea de subordinación y supraordinación (Véase Sent. de la CF, de fecha 16 de junio de 1953; y de la CSJ/SPA, de fecha 10 de octubre de 1974).

§476. **Plan** — La prevalencia de la voluntad del órgano superior sobre el órgano inferior, el predominio o rango del superior al inferior comporta las potestades siguientes: (i) de dirección; (ii) de delegación; (ii) disciplinaria; (iv) de control; y (vi) de resolución de conflictos.

§477. **Potestad de dirección** — Los órganos administrativos superiores podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante circulares, instrucciones y órdenes de servicio.

§478. **Potestad de delegación** — La importancia que la potestad de delegación administrativa adquiere en la estructuración actual de la Administración Pública ha llevado al legislador de la LOAP a regularla, de acuerdo con el régimen jurídico analizado en el Tema 13 .

§479. **Potestad disciplinaria** — El funcionario público está unido a la Administración Pública por una relación de sujeción especial. La violación por parte de aquel de las normas que regulan esta última, acarrea su responsabilidad disciplinaria, que traduce el ejercicio de la potestad disciplinaria del superior jerárquico.

§480. **Potestad de control** — Es la potestad de revisión de actuaciones o decisiones de sus órganos subordinados, ya sea de oficio o a través de los recursos administrativos.

§481. Potestad de resolución de conflictos — Cuando el órgano que está conociendo un asunto se considera incompetente deberá remitir las actuaciones al órgano que estime con competencia en la materia, si este se considera, a su vez, incompetente o si ambos se consideran competentes, el asunto será resuelto por el órgano superior jerárquico común (Art. 43 de la LOAP).

Los conflictos de atribuciones previstos entre los órganos subordinados solo podrán suscitarse entre unidades administrativas integrantes del mismo órgano o ente y con respecto a asuntos sobre los cuales no haya recaído decisión administrativa definitiva o finalizado el procedimiento administrativo (Art. 43, *eiusdem*).

G. PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

§482. Concepto — El principio de coordinación en un Estado políticamente descentralizado territorialmente como es el Estado federal, la doctrina sostiene que muy bien puede considerarse el asunto más importante a resolver desde el punto de vista funcional de este tipo de Estado.

Al respecto debemos empezar señalando que el principio de coordinación se caracteriza como un deber relacionado con el principio de colaboración que aparece consagrado en el Art. 136 de la C al imponerle a las ramas a las que incumbe el ejercicio de las funciones del Estado que “colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”, de lo cual deriva toda una doctrina sobre el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas.

§483. Potestad de coordinación — En otro orden de ideas, la doctrina sostiene que la coordinación supone el poder (*potestas coordinandi*) y medios conferidos por el Derecho para orientar un determinado comportamiento en forma decisoria.

Por su parte, el Art. 23 de la LOAP dispone que las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

§484. Distinción con otras figuras afines — En primer lugar, la coordinación se identifica con la cooperación, no obstante que hay notables diferencias. En efecto, la cooperación indica la voluntad de ayudarse mutuamente; es pues una actitud que se traduce en ayuda y en auxilio mutuos. En tal caso, la cooperación vendría a ser la primera fase de la coordinación, en cuanto que esta se hace imposible sin aquella, pero la cooperación no es suficiente para asegurar la coordinación.

En segundo lugar, a pesar de las relaciones naturales que existen entre coordinación y planificación, esta última es una actividad aislable e independiente de la primera. En efecto, la planificación exige la coordinación de los objetivos y medios del plan, y a su vez, el plan puede ser uno de los instrumentos de la coordinación, pero no a la inversa.

Por último, el concepto de coordinación aparece constantemente unido al de jerarquía, en razón de que aquella se manifiesta en órdenes que integran el ejercicio de funciones directivas (funciones directivas coordinadoras) tendentes a regular la unidad de acción, confundándose con la jerarquía (funciones directivas jerárquicas). Ahora, si bien ello es cierto, no hay duda de que la coordinación es una actividad aislable y puede tener una existencia autónoma.

PRINCIPIOS EXISTENCIALES

A. PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN

§485. **Concepto** — El principio de descentralización consiste en un modo de transferencia de funciones o competencias desde un centro matriz o descentralizador a otros entes llamados descentralizados. Las competencias o funciones transferidas suponen, desde el punto de vista material, la posibilidad de ejercicio de poderes de decisión en nombre propio por el sujeto beneficiario de la descentralización.

Además, y esto es importante, el sujeto receptor de las competencias ha de estar dotado de personalidad jurídica o, cuando menos, de una organización suficientemente diferenciada del ente descentralizador, de manera que entre ambos no exista una relación de jerarquía estricta.

En síntesis, se puede definir la descentralización administrativa como la transferencia de competencias administrativas a organizaciones dotadas de personalidad jurídica pública, o al menos de organización diferenciada, lo cual supone unas características que analizaremos a continuación.

§486. **Características** — Las características de la descentralización administrativa son las siguientes:

- ▶ Se opera un reparto de competencias entre la Administración Pública matriz y los demás entes públicos descentralizados.
- ▶ La descentralización actúa su ámbito en las competencias administrativas, y no alcanza a competencias legislativas o judiciales, lo que coloca al principio como un fenómeno puramente administrativo del federalismo, regionalismo o la autonomía.

- Dentro del concepto amplio se incluye la descentralización institucional que tiene lugar a su vez en entes de naturaleza fundacional/institucional y corporativa (colegios, cámaras, etc.) y la que se realiza a través de entes territoriales (municipios, distritos metropolitanos, estados, etc.).

B. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

§487. **Consagración constitucional** — La Constitución vigente enumera expresamente el principio de participación en el elenco de principios de la organización de la Administración Pública. El principio de participación ciudadana o social en el conjunto de los asuntos públicos se configura en la Constitución de 1999 desde la óptica de la cláusula de Estado democrático, e informa la estructura y actuación del Estado y sirve al objetivo de legitimar el Poder Público.

§488. **Derecho de participación ciudadana** — La Constitución consagra como un novedoso derecho fundamental, la participación ciudadana en la formación, ejecución y control de la gestión pública. De esta manera se consagra dentro de los derechos políticos la participación ciudadana, desarrollando la norma constitucional el mencionado derecho en diversas formas, en especial el derecho de los ciudadanos a intervenir directa o indirectamente en la gestión pública, y existiendo al mismo tiempo el deber del Estado de velar por el ejercicio efectivo del mismo.

§489. **Formas de participación ciudadana** — La Constitución establece varias formas de participación ciudadana, permitiendo que los ciudadanos participen de manera activa en la gestión pública y en todos aquellos asuntos en donde puedan verse afectados directa o indirectamente. Esta participación ciudadana contribuye a la legitimación democrática de los actos normativos, lo cual resulta imprescindible si se considera que el sistema político-institucional está constitucionalmente basado en el principio de separación de poderes. Por lo demás, la participación ciudadana facilita la aceptación del normativo resultante y, en consecuencia, su aplicación efectiva.

En efecto, la cláusula participativa constitucional no solo se limita al sufragio sino a todos los asuntos de gestión pública, bajo diversas formas de participación. Las distintas maneras de participar se establecen en el Art. 70 y en otras normas dispersas de la Constitución. El Art. 70, *eiusdem*, señala que son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía: (i) en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y (ii) en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión,

la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ RICO, M., *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*, 2ª Ed., Dykinson, 1997; ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. II *Administración Pública*, Paredes Editores, Caracas, 2010; BREWER-CARÍAS, A. R., *Fundamentos de la Administración Pública*, T. I, 2ª Ed, Colección Estudios Administrativos N° 1, EJV, Caracas, 1984 y *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Colección Textos Legislativos, N° 24, EJV, Caracas, 2002; GARCÍA PELAYO, M., *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Vol. II., Madrid, 1991; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, UCV, XIV. Ed., Caracas, 2013, VILLAR PALASI, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1986.