

Reflexiones sobre la administración pública en Venezuela: Su reforma, desarrollo y la libertad económica

Jean-Denis Rosales Gutiérrez¹

Universidad de Los Andes, Venezuela

<http://orcid.org/0000/0003-1744>

jeanrosales1984@gmail.com

Informe de Investigación

RESUMEN

En la presente investigación se expone con suma claridad la situación actual de la Administración Pública venezolana desde 1999, mediante el enfoque jurídico de la reforma, el desarrollo y la accountable governance, a través de una investigación documental, descriptiva, explicativa y crítica. La investigación concluyó, que la reforma administrativa debe partir de una premisa básica: el abandono de la idea de desarrollo exclusivo a través del Estado, sin la participación ciudadana, y sin promover las respectivas libertades económicas. Venezuela tiene una Administración que en todo interviene, y que resulta responsable de todo, sin dejar un margen de maniobra a las libertades públicas; tiene una Administración que ha crecido de forma notable, en organización y actividad, pero sin eficiencia ni eficacia. La investigación también concluyó, que el concepto de desarrollo en Venezuela está apalancado desde la renta petrolera: se debe superar el capitalismo rentístico. Es importante, que el *desarrollo humano traiga como consecuencia*, la expansión de las libertades en condiciones de igualdad, en un marco de pluralismo, imperio de la ley y promoción de los derechos humanos. El Estado no debe centrarse en cambios irracionales, en la simple detentación del poder, prerrogativa y privilegio, sino, *centrarse en el administrado*.

Palabras Clave: Gobernanza; reforma; desarrollo; libertad económica.

Recibido: 21-01-23

Revisado: 12-03-22

Aceptado: 23-06-23

ABSTRACT

In the present investigation, the current situation of the Venezuelan Public Administration since 1999 is exposed with great clarity, through the legal approach of reform, development and accountable governance, through documentary, descriptive, explanatory and critical research. The investigation concluded that the administrative reform must start from a basic premise: the abandonment of the idea of exclusive development through the State, without citizen participation, and without promoting the respective economic freedoms. Venezuela has an Administration that intervenes in everything, and that is responsible for everything, without leaving a margin of maneuver to public liberties; It has an Administration that has grown remarkably, in organization and activity, but without efficiency or effectiveness. The investigation also concluded that the concept of development in Venezuela is leveraged from oil rents: rentier capitalism must be overcome. It is important that human development brings as a consequence the expansion of freedoms in conditions of equality, in a framework of pluralism, rule of law and promotion of human rights. The State should not focus on irrational changes, on the simple holding of power, prerogative and privilege, but rather, focus on the administered.

Keywords: Governance; reform; development; economics freedoms.

¿Cómo citar este artículo? - How to cite this article?

Gutiérrez, J. (2023). Reflexiones sobre la administración pública, su reforma, desarrollo y libertad económica en Venezuela. *Revista Visión Gerencial*, 22(1), pp. • pp. 293-316. Recuperado de:

<https://doi.org/10.53766/VIGEREN/2023.01.02.09>

¹ Abogado (ULA). Especialista en Derecho Tributario (ENAHPI-IUT). Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Doctor en Ciencias Jurídicas (LUZ). Profesor en

Derecho Constitucional y en Derecho Administrativo (ULA). Fundador-Coordinador del Grupo de Investigación Robert Von Möhl (GIROVOM).

1. Introducción

Básicamente, “La Administración Pública es, por excelencia, el instrumento de la acción política del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecución concreta de los fines de la sociedad...”. (Brewer-Carías, 1979, p. 36). Con esto, la Administración Pública es una organización alineada a un determinado fin, que no es otro que el servicio objetivo a los administrados en los términos primeramente establecidos del artículo 141 constitucional de 1999, la Ley Orgánica de Administración Pública (2014), en adelante (LOAP), y el Decreto-Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (2014).

Para dar cumplimiento al objetivo constitucional de la Administración Pública, ésta requiere ordenar jurídicamente los medios a través de los cuales llevará a cabo su actividad administrativa, atendiendo al personal administrativo y recursos utilizables. Por un lado, “El término Administración, incluso etimológicamente, ha aludido siempre a dos realidades: la Administración-órgano y la Administración-actividad.” (Alli, 2006, p. 106). Por otro lado, “Administración es el resultado de una determinada función pública, con lo cual, la separación funcional de poderes deviene en presupuesto para su existencia.” (Brewer-Carías, 1996, p. 5). De igual modo, “la Administración es un conjunto de órganos, distinguibles como tales dentro del Poder Público, con lo cual, la separación orgánica de funciones es su primer presupuesto. *Administración históricamente ubicada dentro del Poder Ejecutivo.*” (Pérez, 1983, p. 21 y ss.).

En vista de lo anterior, “La Administración Pública se ha configurado, históricamente, como instrumento del poder, con independencia que se trate o no de un poder institucionalizado y, también, con independencia de la forma jurídica adoptada por el Estado.” (Hernández, 2012, p. 27). Tal es, la función de la organización administrativa, que es la forma bajo la cual la

Administración ordena jurídicamente sus medios materiales para la realización de su actividad. La organización administrativa es instrumental a los principios de la Administración vicarial, y en concreto, es instrumento de la eficiencia y eficacia de la Administración, pues “la idea de la organización administrativa está unida, tanto conceptualmente como en la práctica, al ejercicio del poder, en cuanto que es indispensable que éste disponga de unos medios para ejercer su dominación sobre la sociedad”. (Baena de Alcázar, 1988, p. 14 y ss.). En tal sentido la doctrina dice, “la Administración Pública como forma peculiar de servir a los ciudadanos, y donde es posible deslindar su ámbito propio, sin implicar a los demás órganos que ejercen el Poder Público”. (Araujo, 2011, p. 13), La organización administrativa debe propender a que la Administración emita buenas decisiones que empleen los menores recursos posibles para el mayor beneficio directo de los administrados, de acuerdo con el principio de origen nórdico, de la *buenadministración*.

La organización administrativa permite comprender como la Administración adecúa su estructura (personal y recursos), a fin de cumplir con el servicio de los administrados, todo lo cual incluye considerar un conjunto de aspectos cuya regulación básica, en Venezuela, deriva de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Esa ley sienta las bases para una organización administrativa racional, eficiente, que pondere la adecuada utilización de los recursos públicos para la reestructuración de una organización administrativa transparente, cercana al administrado, de fácil entendimiento y comprensión y alejada de formalismos fútiles.

Hoy en día, la realidad es otra: la organización administrativa en Venezuela ha sido, preponderantemente, una organización centralizada y concentrada, pero a la vez atomizada en diversos entes administrativos, basada en la muy creciente expansión de la

Administración Pública. Razón por la cual, el tema queda centrado en un tema específico del derecho administrativo: la *Reforma Administrativa*. Pero, como varios autores venezolanos han dicho desde años recientes, la hipótesis de Reforma Administrativa del siglo XX es errada, ya que la idea paradigma de la reforma administrativa debe superar "**la concepción estatista del desarrollo**", esto es, ahora debe concebirse al desarrollo y la reforma administrativa centrado en la idea del administrado y en la expansión de sus libertades, y en específico, de las libertades económicas, y no en la idea del rentismo petrolero y su consecuente distribución social equitativa, como viene ocurriendo desde la década de los 40 en Venezuela hasta el año 2013 con la todavía hoy crisis económica.

DESARROLLO

1_. El Rol de la Administración Pública en el Desarrollo Económico.

En la *Declaración del Milenio* del 8 de septiembre de 2000 de Naciones Unidas se asume como condición necesaria para el desarrollo, la existencia del "buen gobierno democrático", todo lo cual presupone la existencia de una "buena Administración". Es por ello, que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha venido insistiendo en la relación entre la Administración Pública y Desarrollo, pues el 20 de diciembre de 2002, la Asamblea General designó el 23 de junio como Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública, a través de la **Resolución 57/277**. Y como consecuencia, en la Reforma Administrativa como condición para propiciar el desarrollo centrado en el administrado. Por eso, "las propuestas se han asumido a través de tres vías: a) con Resoluciones adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas; b) con las Resoluciones de Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de Naciones Unidas, y c) con la actividad del Comité de Expertos de

la Administración Pública". (Rodríguez-Arana, 2005, p. 157 y ss.).

Conviene recordar, que "la labor de la ONU en materia de Administración Pública se remonta mucho antes de la adopción de esa declaración". (ONU, 2009, p. 3 y ss.). En efecto, la ONU ha dividido en tres etapas sus actividades en torno a la Administración Pública. La *primera etapa* (1948-1979), se definió por considerar al Estado como el principal factor de desarrollo. La *segunda etapa* (1970-1990) se definió por las tendencias de liberalización del sector económico con privatizaciones y desregulaciones. La *última etapa* (1990-2008) se definió por la idea de la "**gobernanza**" signada por la necesidad de promover la participación inclusiva de los administrados. *En este último período, corresponde*, las recientes decisiones adoptadas en el seno de ONU en torno al rol que ha de desempeñar la Administración en el desarrollo conforme a la *Declaración del Milenio*.

De esa manera, la **Resolución N° 50/225** del 01 de mayo de 1996 de la Asamblea General de Naciones Unidas constituye la decisión básica en la actual concepción de la Administración y el Desarrollo. En esa Resolución, se razonó, que la eficacia del Gobierno requiere la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública en correspondencia con las necesidades de los administrados, la promoción de la justicia social, la garantía del acceso universal a servicios y bienes, y, la creación del desarrollo centrado en la persona. Por tanto, de acuerdo a la **Resolución N° 50-225**, la Administración debe conducirse de manera democrática y transparente, bajo el gobierno responsable "**accountable governance**", como el presupuesto para el desarrollo económico. La **Resolución N° 60/34** del 17 de marzo de 2006 acentúa que la Administración Pública eficiente, responsable, efectiva y *transparente*- en niveles nacionales e internacionales- así como la buena gobernanza "**good governance**" juegan un rol fundamental en la implementación de los acuerdos internacionales derivados de los

objetivos del milenio. De igual manera, se resaltó el valor del cumplimiento de la Ley y la lucha contra la corrupción en todos sus niveles, de acuerdo con la *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción*.

Por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (**CES-ONU**) ha insistido sobre la relación entre Administración y Desarrollo. Un hito importante es la **Resolución 2011/45** del 10 de enero de 2002, donde se acodó nombrar al “*Grupo de Expertos del Programa de las Naciones Unidas de Administración Pública y Financiera*”, como el “*Comité de Expertos de la Administración Pública*”, órgano auxiliar del Consejo. En el Informe correspondiente al primer periodo de sesiones “(El papel fundamental de la administración y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional, 2002, párrafo 14), se recuerda que *“la obtención de los objetivos del desarrollo del Milenio depende de un sector público que funcione bien. En particular, se subraya la relación existente entre la gestión del sector público y el objetivo de la reducción de la pobreza”* párrafo 25. Lo cual requiere la existencia de una Administración. Por ello, el Comité de Expertos ha advertido en una segunda sesión, sobre las serias consecuencias de las políticas públicas que, basadas en la liberalización y descentralización, debilitan a la Administración:

El resultado de este ejercicio ha sido una administración pública reducida, y en muchos países, como efecto imprevisto, una menor capacidad intelectual. Debido a la agresiva orientación hacia el mercado y a la denominada descentralización, los organismos centrales, que en el pasado se encargaban de las actividades de desarrollo social y las financiaban, especialmente en el plano subregional, perdieron los recursos financieros

necesarios y la legitimidad política. (Informe de la Secretaría-ONU, 2002, p. 14.).

De esa manera, la Reforma no se concibe como un fin en sí mismo, ni como un proceso orientado simplemente a reducir a la Administración. No se trata de reducir a la Administración para hacerla más pequeña, a través de procesos de desregulación o privatización. El objetivo está enfocado en el desarrollo socio-económico, a través del “**buen gobierno democrático**”, todo lo cual presupone la existencia de una “**Administración fuerte**”. Con esa expresión no se pretende aludir a la necesidad de configurar a la Administración a partir de la intervención general y central sobre todo el orden socio-económico. La referencia a “**fuerte**” debe ser entendida como sinónimo de una Administración, que de manera eficiente y eficaz, promueva el desarrollo social y económico, basado en la libertad, y por ende, en democracia. Con lo cual, sin Administración no puede haber desarrollo.

La Administración debe ser el instrumento por medio del cual el Estado cumple su rol de promotor del desarrollo basado en la libertad. Por ello, no es relevante centrar la Reforma en aspectos meramente operativos, como la desregulación o la descentralización, que son simplemente técnicas. Por el contrario, esas técnicas deben emplearse a fin de procurar el objetivo final, cual es promover el desarrollo basado en el administrado, lo cual pasa por fortalecer a la Administración basada en el administrado. Tal y como quedó resumido en el informe del Programa de Naciones Unidas del Desarrollo (PNUD)-2011:

En el PNUD creemos que “**desarrollo humano**” trata del aumento de las opciones de las personas para que puedan llevar vidas valiosas. El crecimiento económico es importante, pero es sólo un medio para ampliar

estas opciones. Una parte fundamental de ello, es fomentar la capacidad humana y aumentar la cantidad de logros que las personas pueden alcanzar a lo largo de sus vidas. Tenemos la firme convicción, de que el bienestar y la calidad de vida de las personas es la medida más importante para determinar si el “desarrollo ha tenido éxito”. (People Centred-Development-PNUD, 2011, p. 2.).

No pueden asumirse planteamientos simplistas, basados simplemente en la reducción del Estado y de su Administración. Esa reducción, se llama la “cura de adelgazamiento, es, sin duda, un cometido, pero meramente instrumental”. (Martin-Retortillo, 1995, p. 174.). Pues el objetivo final es fortalecer al Estado y con ello a la propia Administración. Como señala la doctrina “se trata de reconstruir un Estado fuerte con más legitimidad, mejor aceptado por sus ciudadanos, porque confíen en las decisiones que toma, y en las personas que sirve”. (Rivero, 2007, p. 619). Estado fuerte no es el Estado paternalista que caracteriza al actual modelo, sino el Estado que, a través de la *buena administración*, representa un apoyo efectivo al desarrollo centrado en el administrado.

Por tanto, la reforma administrativa debe orientarse al fortalecimiento de la Administración vicarial, esto es, la Administración centrada en los administrados, con lo cual, el centro del Derecho Administrativo debe trasladarse del poder o prerrogativa a los administrados y sus libertades. Como se afirma en el Consejo de Asunción (julio, 2011):

Que entre las condiciones institucionales necesarias, se encuentra una profunda transformación de la Administración, consolidando instituciones orientadas por la

legitimidad, legalidad, previsibilidad, eficacia, objetividad, imparcialidad e integridad, así como por principios que puedan contribuir a su democratización y a su capacidad de aportar soluciones integrales –y por ende intersectoriales- a los problemas sociales.

En este contexto han surgido algunos conceptos que complementan esta idea. Para contribuir a su mejor precisión, conviene tratar de resumir su alcance práctico. Se refiere a la gobernanza, la *buena administración* y la idea anglosajona de “accountability”.

- La gobernanza, o más en concreto, la “**gobernanza pública**”, es el proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma, es decir, en esencia, el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, el tipo de recursos y el conjunto de actividades que resulten necesarios y adecuados para lograr satisfactoriamente los objetivos trazados. La gobernanza es el proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos. (Comité de Expertos en Administración Pública, 2011, párrafo 9.).

- El concepto no agota al Estado, pues también involucra a la sociedad civil, y, presupone ciertos postulados, a saber, el “Estado de Derecho (imparcialidad); legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio). (Comité de Expertos en Administración Pública, 2011, párrafo. 15.).

- En similar sentido, el *Informe Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* destaca como incide la *gobernanza* sobre la Administración Pública:

La gobernanza pública es uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes de la Administración. En pocas palabras, hubo un gran cambio en la forma como los gobiernos hacen frente a *las dinámicas intra e intergubernamentales*, y además, a las alteraciones significativas que han ocurrido a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. Los resultados de dicho cambio fueron administraciones menos centralizadas, con menor jerarquización, más abiertas hacia las asociaciones y concebidas como interdependientes en relación con otros actores sociales relevantes. Vale remarcar, que este nuevo modelo no significa, de manera alguna, adoptar una visión privatista y neoliberal, donde el Estado debe ser mínimo. Por el contrario, hay un fuerte llamado, en especial en América latina, a fortalecer el papel de la intervención gubernamental en pro de un desarrollo ampliado y con instrumentos renovados. (Comité de Expertos en Administración Pública, 2011, párrafo 16.).

Para concretarse la viabilidad de la gobernanza, es necesaria la existencia de redes de comunicación e interacción efectivas entre el Estado y la sociedad civil. Por ello, este concepto se vincula con la Administración, pues esta es un presupuesto de gobernanza. De allí, que esa noción

vicarial debe permitir la participación ciudadana para adoptar decisiones que respondan al consenso y no a la imposición autoritaria de su voluntad. (Comité de Expertos en Administración Pública, 2011, párrafo. 42.). De donde, "esta expresión resume en realidad una vieja aspiración, que esta desarrolle unos procedimientos para garantizar la participación, la responsabilidad y la eficacia." (Sosa, 2008, p. 643 y ss.). Y, que implica conforme a la Unión Europea reconocerlo como un supra-derecho fundamental que engloba a diferentes derechos fundamentales, conforme al artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por último, es común observar en las Resoluciones, decisiones y demás documentos de las Naciones Unidas, el uso de la expresión "**accountability**" cuya traducción al español no es tarea sencilla. No obstante, "...la existencia de instituciones transparentes que respondan al interés público en una manera eficiente, efectiva y justa, es el presupuesto para alcanzar el desarrollo centrado en empoderar a las personas ("**social development means transforming institutions to empower people**"). (Banco Mundial, 2008, p. 1 y ss.). Por ello, "la democracia exige el reforzamiento de los controles sobre la Administración Pública, todo lo cual redundará a favor de la objetividad e imparcialidad de la Administración". (García, 2000, p. 134 y ss.). De hecho, "la corrupción y la mala administración, de acuerdo al criterio de la Corte Constitucional Sudafricana, son incompatibles con el Estado de Derecho, vulneran el progreso de los derechos humanos y hasta la dignidad humana." (Peña, 2020, p. 583).

El término puede -a modo aproximativo- reducirse a la idea de "responsabilidad", "rendición de cuentas" que "la actividad administrativa sea ejercida siempre de manera racional, razonable, esto es, que debe tratarse de una actividad

estatal contestable, no arbitraria". De hecho, en la versión en inglés, el término "accountability" puede reducirse a:

"...is one of the prerequisites of democratic of good governance. It entails holding elected of appointed officials charged with a public mandate responsible and answerable for their actions, activities and decisions."

Estos tres conceptos presentes en la concepción de la Administración centrada en el administrado han sido estudiados, especialmente a través del Derecho Administrativo Global, al entenderse que la Administración Pública debe actuar de manera transparente, eficiente, promoviendo la participación ciudadana y a través de decisiones motivadas, y que cumplan la Ley. Por ello, el Derecho Administrativo Global ha dejado su impronta en la Administración doméstica, a través de nuevos controles que favorecen el cumplimiento de los estándares de la *buenadministración*. (Dolzer, 2006, p. 953).

En esta línea de pensamiento, "el Derecho Administrativo y la Administración Pública se sostenía como la rama del derecho y la institución que había sido y era el Derecho del Poder". (Araujo, 2012, p. 39). Pero hoy en día, y, desde el 2011, en una obra publicada en España que transformó la idea del Derecho Administrativo y de la Administración Pública como institución en la región de Iberoamérica, retoma el tema, y sostiene un hilo conductor que explicaría el aspecto dinámico de la disciplina en los siguientes términos. En efecto:

Se advierte, que en las últimas décadas se estaría produciendo una transformación del Derecho Administrativo, que podría convertirlo en el Derecho de los ciudadanos –o al servicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos- que supera la

precedente versión del mismo como Derecho del Poder; en definitiva, una perspectiva subjetiva del Derecho Administrativo que estaría llamado a consolidarse a lo largo de las primeras décadas del siglo XXI. Esto es, un Derecho Administrativo construido alrededor de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, si bien admite, que se está muy lejos de conseguir dicho objetivo, pues se sigue construyendo desde la perspectiva de las Administraciones públicas. (Linde, 2011, p. 49, 99, 220 y 221).

En este sentido, la tarea para los administrativistas contemporáneos es fortalecer el derecho administrativo, como un sistema normativo democratizador, y, garantizador de las libertades, porque el Derecho Administrativo actual, todavía está construido sobre pilares antiguos que vienen de la edad media, y que contribuyen a fomentar la honda arbitrariedad del Estado. Por eso, a través de la dogmática, **Linde** procura

depurar al Derecho Administrativo vigente, a la luz de los principios constitucionales, de los tratados internacionales, y de las Resoluciones emanadas de las organizaciones internacionales, y, en particular, como resultado de la aplicación y desarrollo de los derechos humanos, o, fundamentales, y las libertades públicas; afrontar y resolver los importantes problemas que se derivan de la articulación de los derechos nacionales y comunitarios; e inventar en unos casos, reformar en otros y enterrar en no pocos, potestades, privilegios y técnicas jurídicas u organizativas heredadas o, inventadas recientemente, que

permitan a la Administración pública la realización de los fines esenciales de interés público del nuevo milenio. (Linde, 2019, p. 221).

En conclusión, que el estudio del presente tema parte, desde el firme convencimiento de que la persona humana es el centro de la vida pública, su auténtico protagonista, su rector y el principal receptor de la actividad pública. Y es que, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contiene cláusulas suficientes para afrontar una profunda reforma administrativa desde la centralidad del individuo. Así, el camino está señalado.

2. La reforma de la Administración desde la Idea de desarrollo basado en la libertad.

La reforma administrativa puede entenderse como el conjunto de políticas públicas que se promueven para transformar a la Administración pública. De por sí, es un concepto básico, aunque impreciso, pues no indica **por qué**, ni **para qué**, ni **cómo** se va a llevar a cabo. Pero, la mayoría de las definiciones formuladas, poseen esa deficiencia. Es importante destacar, que la reforma administrativa debe partir de la respuesta a esas tres interrogantes, teniendo en cuenta la conexión entre Administración y el desarrollo centrado en el administrado.

En este orden de ideas, la reforma debe atender a las 3 incógnitas, del siguiente modo: "a) transformando a la Administración para convertirla en instrumento efectivo del desarrollo centrado en el administrado, conforme al axioma de la *buena administración*; b) detectando las causas de mala administración, y entonces, resolver; c) valorando los instrumentos jurídicos existentes para gradualmente, modificarlos". (Secretaría General del Consejo Económico-Social de Naciones Unidas, 2005, párrafo 1). De ahí, que se puede aseverar contundentemente, que el concepto de reforma administrativa es principalmente

instrumental. "No se trata de reformar la Administración simplemente por reformarla: la reforma debe ser el instrumento para obtener un fin, cual es adecuar la Administración a los cometidos del Estado". (Rivero, 2007, p. 622). Con lo cual, es necesario definir cuáles son los cometidos estatales, leyendo cuidadosamente a la Constitución y a sus leyes administrativas sectoriales.

En Venezuela, esa instrumentalidad ha variado a través de 4 períodos perfectamente diferenciados, que resumidamente, pueden identificarse de la siguiente forma: **Primera Etapa** (1958-1984): adecuación al modelo estatista de desarrollo asumido de acuerdo con el naciente Estado Social, Democrático y de Derecho; **Segunda Etapa** (1984-1992): crisis del modelo estatista de desarrollo, y consecuente reestructuración del Estado; **Tercera Etapa** (1992-2003): diseño y ejecución de la concepción de una administración pública vicarial orientada objetivamente al administrado; **Cuarta Etapa** (2003-2023): comienza un cambio de completa estatización, que a partir de 2005 asume un modelo radical de profundo cambio al socialismo ortodoxo, delineado en los Planes de la Nación 2007-2013; 2013-2019; y 2019-2025.

A partir del año 2005, la Reforma administrativa no se centró en la libertad del administrado. Por el contrario, esa libertad es denostada en un contexto de profunda crítica al "individualismo" y "de pretensión de promover su progresiva colectivización", como lo evidencian, los intentos de "crear nuevos conceptos de propiedad". El resultado final en 2013, fue el retorno al modelo de desarrollo basado en el Estado, en un entorno institucional que promueve el centralismo y el condicionamiento político de la participación ciudadana en torno al socialismo ortodoxo, que es asumido como doctrina de Estado en las Leyes del Poder Popular, de una forma irrefutablemente inconstitucional, pues el socialismo como

forma política no está constitucionalizado en Venezuela, sino el Estado Social; conceptos, que no coinciden ni siquiera tangencialmente.

Cabe decir, que en el año 2007, el Estado traza un Proyecto de Reforma Constitucional que fue rechazado refrendariamente. Básicamente, y de manera parafraseada, ese Proyecto de Reforma Constitucional instituía expresamente con sus artículos 112, 141 y 302:

La eliminación de la libertad económica del administrado. Simultáneamente, la reforma del artículo 302 constitucional expresamente indicaba de manera exacerbada la potestad de iniciativa pública económica. Y por último, y muy importante, el artículo 141 colocaba la figura de la Administración Pública al servicio del Gobierno, no al servicio de los ciudadanos." (Brewer-Carías, 2007, p. 437 y ss.)

Como diría brillantemente un historiador venezolano "El resultado ha sido la "Venezuela petrolera", una "tragicomedia dolorosa", que derivó en un "Estado Omnipotente", pues "el Estado se sintió omnipotente, se hizo omnipotente y el venezolano, se acostumbró a ver el Estado como la fuente única y final de todos los remedios". (Uslar, 1986, p. 105 y ss.). Y a lo anterior, no hay que olvidar que "...sin inversión, y valga repetirlo, sin la masiva y continua inversión privada, no se tendrá un crecimiento económico sostenido y estable, que permita y asegure la posibilidad de un argumento proporcional de los salarios reales de la gente." (Baptista, 1986, p. 261 y ss.). Una inversión privada decadente en Venezuela, en buena parte, porque el tamaño del Estado se sobredimensionó.

Baptista (1986, p. 263) considera, que el tamaño del Estado está "profundamente

asociado al tamaño de la Administración Pública, tanto en su organización como en su actividad. Tamaño, que hace de la Administración, un aparato burocrático, opaco e ineficiente, que no promueve un efectivo desarrollo, ni permite fomentar la libre competencia". Por el contrario, la ineficiencia del Estado venezolano ocasionó que desatendiera sus funciones básicas, lo que explica la paradoja a la cual alude Baptista: "ese Estado grande, es al mismo tiempo un Estado pequeño", en términos de eficiencia y eficacia.

Por eso, la doctrina en Venezuela se ha pronunciado al respecto diciendo, que el desarrollo centrado en el administrado presupone que la renta petrolera no sea destinada al financiamiento del gasto público corriente de ese Estado omnipotente, sino que por el contrario, se reorienta a la transformación de las condiciones sociales y económicas, a fin de promover condiciones básicas de igualdad de oportunidades para todos, y que sobre todas las cosas, permitan asegurar el ejercicio efectivo de la libertad general del administrado. Pues, ese debe ser el resultado final, que permita medir en qué medida, el modelo socialista y estatista de desarrollo, basado en la renta petrolera, ha sido superado: la efectiva expansión de la libertad general de los administrados.

3. Características actuales de la Administración Pública Venezolana.

Primero: la Administración Pública venezolana se basa en la organización centralizada, en el sentido que las competencias se asignan a la Administración Central, sobre la cual gravita toda la organización administrativa. A nivel del Poder Nacional, la realidad de los Estados y Municipios es demasiado heterogénea como para unificarla en este ensayo, las competencias se han consolidado en torno a la Presidencia de la República y los Ministerios. Además, como signo visible del

presidencialismo venezolano acentuado en la Constitución de 1999. En la práctica, esto supone que las decisiones que ha de tomar la Administración, reposan en un único centro de poder, de lo cual resulta un natural retraso en la adopción de esas decisiones, especialmente, por el incremento de la intervención administrativa en el orden socio-económico. Esa concentración no ha sido atemperada por la figura del Vicepresidente ejecutivo, que debería ser una instancia para desconcentrar atribuciones de la Presidencia, agilizando la toma de decisiones (artículo 239.2 Constitucional).

Segundo: la Administración venezolana parte de una organización concentrada, en el sentido, que la competencia para la toma de decisiones no sólo reside en la Administración Pública Nacional Central (la Presidencia, la Vice-Presidencia y el Consejo de Ministros), sino que adicionalmente, esas decisiones tienden a radicalizarse en centros de poder ubicados en la capital de la República. (Garrido, 2009, p. 403 y ss.)

Tercero: para el año 1999, en Venezuela existían 13 Ministerios. Para abril del año 2012, existían 29 Ministerios, más los 2 Ministros de Estado, lo que supone que el número de Ministerios se han incrementado en un 223%, pues el Presidente de la República puede crear y suprimir Ministerios mediante Decreto Administrativo, conforme al régimen señalado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 236.20), y desarrollado en la Ley Orgánica de la Administración Pública. En la actualidad, hay un total de 33 Ministerios, de acuerdo al artículo 28 del **Decreto Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional** (2016).

Cuarto: la Administración Pública venezolana parte de la creación de entes administrativos, en una descentralización que enerva toda autonomía. Paradójicamente, si bien la Administración Pública es central y concentrada, ella despliega su actividad a

través de una pluralidad de entes descentralizados, que sin embargo, carecen de autonomía en la toma de decisiones, de acuerdo con la reforma de la Ley Orgánica de Administración Pública de 2014. Si bien la descentralización funcional, teóricamente, supone la autonomía instrumental para la toma de decisiones, de acuerdo con esa Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los entes descentralizados carecen de esa autonomía, en especial, en el contexto de la Ley Orgánica que crea la Comisión Central de Planificación. Con lo cual, "...en realidad, esos entes son meros instrumentos ejecutores de las decisiones adoptadas por la Administración Central, lo que desvirtúa en sentido básico el proceso democratizador de la descentralización." (Torrealba, 2009, p. 97 y ss.) De allí, "resulta, la dispersión de figuras subjetivas y la concentración de la toma de decisiones en la Administración Central, que es un esquema ineficiente, pero sin obtener las ventajas asociadas a ese proceso." (Garrido, 1984, p. 59 y ss.)

Quinto: la continua creación de Ministerios se ha apartado de cualquier distinción sectorial de competencias. En este sentido:

La figura del Ministerio supone la distribución sectorial de competencias en un número mínimo de Ministerios, que han de actuar como instrumentos de la Presidencia de la República, como reconoce la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Empero, el estudio de la evolución ministerial desde 1999, permite apreciar que la creación y extinción de Ministerios, carece de racionalidad desde un criterio sectorial. (Alvarado, 2005, p. 209 y ss.).

Se pueden tomar 2 ejemplos: las áreas de obras públicas, infraestructuras, transporte y comunicaciones se han

asignado, sin criterio evidente, a un Ministerio del área de Infraestructura, para posteriormente dividir el área entre varios Ministerios (Obras Públicas y Viviendas; Información y Comunicación; Transporte y Comunicaciones, y Vivienda y Hábitat) conforme al **Decreto N° 8.121 Gaceta Oficial N° 39.644** de 29 de marzo de 2011; dividiéndose posteriormente el área de transporte en 2 nuevos ministerios, según el **Decreto N° 8.559 Gaceta Oficial N° 39.791** de 02 de noviembre de 2011. En otros casos, se han creados Ministerios a partir de áreas comprendidas dentro de la competencia de otro Ministerio, como fue el caso de la creación del Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario, conforme al **Decreto N° 8.266 Gaceta Oficial N° 39.721** de 26 de julio de 2011.

Sexto: El crecimiento de la organización ministerial carece de cualquier organización, pues la continua creación y modificación de Ministerios no siempre ha estado acompañada del Decreto que establece la organización de la Administración Central, según establece el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Por el contrario, el Decreto vigente de organización de la Administración Central data del año 2016. Esto quiere decir, que la modificación no viene acompañada, del Decreto llamado a sentar las bases racionales de esa organización. Formalmente, el **Decreto** vigente es el **N° 2.379 de la Gaceta Oficial N° 6.238 Extraordinaria** del 13 de julio de 2016. El primer Decreto de organización fue el **Decreto N° 1.475 en Gaceta Oficial N° 37.305** de 17 de octubre de 2001. Desde el 2001, el Estado dictó 34 Decretos de este tipo.

Séptimo: se ha desnaturalizado la figura del Consejo de Ministros prevista en la Constitución, como un mecanismo de consolidación de toma de decisiones (a partir de órganos que agrupan a Ministerios por macro-áreas sectoriales). Ello, pues se ha creado un órgano no contemplado en la Constitución como el llamado "Consejo

Revolucionario de Gobierno", en el cual se ensaya la creación de "Vice-Presidencias Sectoriales", que son en realidad cargos de coordinación de macro-áreas sectoriales ocupadas por Ministros. Cabe decir, que el Consejo de Ministros fue erigido como órgano de gobierno colegiado según el artículo 242 constitucional, cuando, junto a esta figura fue creado el "Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano" **Decreto N° 6.917 Gaceta Oficial N° 39.267** de 18 de septiembre de 2009, modificado poco después por **Decreto N° 6.936 Gaceta Oficial N° 39.279** de 06 de octubre de 2009. Según este último Decreto, el Consejo está formado por el Presidente Ejecutivo, quien lo presidirá, el Vice-Presidente Ejecutivo, los Vice-Presidentes Sectoriales, los Ministros y el Secretario Permanente. Esto, responde a una tendencia presente actualmente, "...cual es la duplicación de la organización administrativa, en una especie de "Administración Paralela" que difícilmente puede mejorar la eficiencia y la eficacia de la Administración, pero que no obstante ha tenido ciertos resultados positivos. (Córdova, 2006, p. 19).

Octavo: La organización del Poder Ejecutivo Nacional se ha fortalecido a través del intento por "modificar" el concepto de descentralización. La descentralización político-territorial no alude, en el modelo socialista, a la transferencia de competencias a favor de Estados y Municipios, sino a la transferencia de competencias a favor de las instancias del Poder Popular, todo lo cual ha supuesto la centralización de competencias en el Poder Público Nacional, incluso, revirtiendo las competencias que habían sido transferidas a los Estados por la Constitución. "A esta "nueva visión" de la descentralización, en el cual se privilegia al Poder Popular, son en realidad instancias creadas, organizadas y controladas desde el Poder Ejecutivo Nacional. La descentralización ha perdido su contenido de acuerdo con el alcance dado en la Constitución Nacional del año 1999, para dar paso a una política que debe ser

calificada de centralismo en torno al Poder Ejecutivo Nacional." (Hernández, 2011, p. 439 y ss.).

En este orden de ideas, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública (años 2001, 2008, 2010 y la actual del año 2014) elimina, de esa manera, la autonomía en la descentralización funcional, lo que incluso permitió la "creación" de una "nueva figura" subjetiva, "los institutos públicos", que son en realidad entes fundacionales como los "institutos autónomos", pero que carecen formalmente de autonomía funcional.

Noveno: La regla de crear nuevas figuras subjetivas ante la ampliación de los cometidos del Estado venezolano ha derivado en la creciente creación de institutos públicos o autónomos, como entes de policía especial, así como empresas y fundaciones. *La Ley Sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Órganos de la Administración Pública de 2001* se encargó de organizar la adscripción de los entes existentes, que sumaban la cantidad de 124 figuras. Del último **Decreto sobre Organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional año 2016**, pueden contabilizarse 359 figuras subjetivas en total. El incremento ha sido pues, notable.

Décimo: El control sectorial de esos entes y órganos no ha partido de la clasificación sectorial de Ministerios, en tanto algunas de esas figuras subjetivas se adscriben a la Vice-Presidencia Ejecutiva, careciendo de racionalidad desde la teoría general de la organización administrativa, en tanto impide la consolidación de políticas públicas en un área. Un ejemplo concreto es la **Superintendencia de Costos y Precios Justos (SUNDDE)** que en lugar de estar adscrita al Ministerio con competencia en el Comercio, ha quedado adscrita a la Vice-Presidencia, lo que es una decisión, que parece responder a criterios políticos, no técnicos.

Undécimo: Se han creado Administraciones Paralelas, ineficientes e ineficaces. En efecto, se ha acudido a la creación de una figura "novedosa" como las misiones, "...que según la LOAP artículo 15, pretende regular a la misión como una figura subjetiva distinta a los órganos y entes de la Administración Pública. En realidad, las misiones serán órganos o entes según tengan o no personalidad jurídica propia". (Zambrano, 2011, p. 38). Además, que:

En la práctica, las misiones no se han reducido a la creación de figuras temporales para atender con flexibilidad –pero en el marco de la ley– ciertas necesidades urgentes y coyunturales, sino a la creación de figuras que duplican la organización administrativa, como una especie de administración paralela, a pesar que artículo 131 LOAP recalca el carácter excepcional de esa figura. (Brewer-Carías, 2011, p. 941.).

Basta un ejemplo, para la atención del área de vivienda, no sólo cuenta la Administración con la organización ministerial y los entes descentralizados "tradicionales", sino que además, cuenta con las misiones creadas, paralelamente, para atender esa área, con el agravante que se han duplicado incluso a las propias misiones, que son ya, de por sí, una administración paralela. Pues, además del Ministerio con competencia en Vivienda y Hábitat, se puede mencionar al Instituto Nacional de Vivienda (INAVI), al Banco Nacional de Vivienda (BANAHVI), a la Fundación Misión Hábitat, así como a otras Misiones, como la Misión Villanueva. Hace 12 años se creó la Gran Misión Vivienda Venezuela, que no es una misión en los términos jurídicos de la LOAP, sino un conjunto de políticas orientadas a dar satisfacción al derecho a la vivienda. Y para coordinar esas políticas se creó una nueva figura subjetiva especial a saber: el Órgano

Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat con ayuda del **Decreto N° 8.120 Gaceta Oficial N° 39.643** de 28 de marzo de 2011. Pese a ello, el Presidente Ejecutivo quedó habilitado para adoptar directamente a todas las decisiones necesarias para la ejecución de esas políticas (artículo 14 *Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda*). Es notorio que se creó una misión que duplica la organización, para crearse luego otra misión paralela. Hay así, en este ejemplo, tres administraciones paralelas, lo que difícilmente puede derivar en una eficiente gestión de la actividad administrativa.

Incluso, se ha procedido a crear Misiones por Ley, separándose del régimen general del artículo 15 de la LOAP, donde por ejemplo la *Ley Gran Misión Amor Mayor en Venezuela Gaceta Oficial N° 39.819* de 13 de diciembre de 2011, no se trata de una simple Misión como una figura subjetiva, sino más bien de un conjunto de políticas públicas, coordinadas por un "Órgano Superior" que en los términos de la Ley será una Comisión Presidencial. Existen, como se puede apreciar, una multiplicación de figuras subjetivas para un mismo fin, lo cual, legalmente resulta incompatible, a menos que se trate de la figura de coordinación de dos o más figuras subjetivas en un mismo fin, que no es el mismo caso, incluyendo así, la duplicidad de misiones, lo que afecta la eficiencia administrativa. A ello, se le agrega los cuestionamientos en torno al deficiente control de las misiones y el intento, plasmado en el aludido 15 LOAP, de excluir a las misiones el régimen administrativo que los órganos y entes de la Administración, como puede deducirse de una interpretación legal a *contrario sensu*. Es preciso aclarar, que las misiones no forman modalidad especial de Administración, sino que simplemente ellas son Administraciones Públicas en los términos del artículo 141 constitucional, donde se han ceñir sus actuaciones al servicio objetivo de los administrados con subordinación plena a la Ley y al Derecho.

Duodécimo: La creciente organización se ha traducido en el incremento notable de sociedades mercantiles creadas por el Estado bajo diversas denominaciones, pero que son en realidad empresas públicas. Sin duda, la figura subjetiva que mejor describe a la organización administrativa actual, es la empresa pública. De esa manera, la organización administrativa venezolana actual exterioriza la concepción estatista de desarrollo, que sobre la base de la renta petrolera promueve la creciente creación de órganos y entes, sin reparar en la eficiencia y eficacia de tal proceder. La LOAP permite señalar, que la creación de figuras subjetivas, sean órganos, entes, misiones o ministerios, debe ser consecuencia de una decisión racional de la Administración, sin que puedan crearse nuevas figuras para atender cometidos para los cuales, ya existen figuras previamente creadas (artículos 16 y 17). La existencia de una Administración Paralela evidencia que esta sencilla regla legal no ha sido cumplida, y, que por el contrario, la continua ampliación de los cometidos públicos ha derivado en la creación de figuras subjetivas, incluso, mediante la duplicación de estructuras.

Toda medida orientada a simplificar la organización administrativa debe basarse en el principio de acuerdo con el cual la organización administrativa debe ser la mínima necesaria para incrementar la eficiencia y la eficacia de la Administración vicarial. La referencia a la "mínima" organización responde a los principios de la eficiencia y eficacia asumidos por el artículo 141 constitucional, en el sentido de que la organización debe suponer el mejor manejo de recursos para el mejor servicio a los administrados, principio recogido, entre otros, en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, 7 LOAP y 10 del Decreto-Ley Contra la Corrupción **Gaceta Oficial N° 6.699 Extraordinario** de 2 de mayo de 2022.

A corto plazo, bastaría con atender a los principios de organización administrativa que desarrollan estas leyes, lo cual pasa por la valoración de varias medidas cuyos aspectos básicos son los siguientes:

1) La primera medida de reforma de la organización administrativa debe orientarse a replantear la organización ministerial, a fin de delimitar grandes áreas sectoriales que permitan la definición central de políticas públicas, de acuerdo con los instrumentos de coordinación general de la Vice-Presidencia, como órgano en el cual ha de desconcentrarse asuntos regulares y rutinarios de la Administración Pública. De igual manera, debería simplificarse la organización del Consejo de Ministros, en tanto no existen razones objetivas que avalen la creación del citado "Consejo Revolucionario de Gobierno", que es en realidad una estructura paralela y, por ende, ineficiente.

2) La creación de los entes descentralizados ha de responder a decisiones racionales y objetivas, en la medida en que la actividad administrativa pueda ser cumplida con mayores criterios de eficiencia, a través de entes con personalidad jurídica propia, como prevé la LOAP. Similar conclusión, cabría referir, acerca de los órganos desconcentrados. La descentralización y la desconcentración funcional deben ser revisadas a fin de evitar la duplicidad de organizaciones administrativas que, además, es necesario asegurar la autonomía funcional de esos órganos y entes, siempre dentro de las políticas sectoriales definidas desde la organización central. La ausencia de autonomía implica vaciar de contenido a la descentralización y desconcentración como técnica de organización de competencias mediante la creación de centros de poder con limitada capacidad de gestión.

Esta conclusión parte del análisis de la organización administrativa, y no prejuzga sobre la actividad administrativa que se lleva

a cabo, la cual debería ser objeto de un estudio separado. Esto es, especialmente pertinente en relación con las misiones, signo distintivo de la acción social de la Administración Pública en el contexto del actual modelo socialista. Aquí debe diferenciarse entre la actividad realizada por las misiones, que es una típica actividad prestacional, y la organización empleada para ello. Solo desde la perspectiva organizativa cabe apuntar que las misiones no responden a las notas de especialidad y temporalidad que derivan de la LOAP, sino que por el contrario, ellas se traducen en estructuras organizativas permanentes que pretenden además, escapar del régimen general de las Administraciones. De allí, deriva una organización ineficiente y opaca, contraria al artículo 141 constitucional.

En resumen, la organización administrativa actual, por su dimensión y dispersión, se aparta de los postulados constitucionales de la *buena administración vicarial*. El desarrollo centrado en la persona presupone la buena administración, que para ser tal, debe contar con una organización eficiente y eficaz, en una palabra: una organización administrativa simplificada. No es más fuerte la Administración Pública, mientras mayor sea su tamaño. Todo lo contrario, la debilidad de la Administración actual deriva, en parte, de la inadecuación de la organización administrativa como instrumento eficiente de la buena administración.

4. La empresa pública como paradigma. Referencia a expropiar y nacionalizar. De como la actual concepción atenta contra la libertad.

Signo visible del actual modelo estatista de desarrollo ha sido la empresa pública, "...instrumento a través del cual el Estado controla la economía a través de la propiedad sobre factores de producción." (Hernández, 2011, p. 172). La figura del Estado-Empresario, como fue concebida en el siglo pasado, partía de la premisa según la

cual el control de la economía debía alcanzarse a través de la empresa pública, lo que permitiría también al Estado distribuir la riqueza derivada de la renta petrolera. Tal, fue el origen del gran sistema empresarial público generado en Venezuela, que fue apenas revisado en algunas de sus aristas con ocasión a la política de privatización iniciada en el año de 1989. "Salvo ese paréntesis, el desarrollo estatista se ha exteriorizado en la figura de la empresa pública". (Brewer-Carías, 2009, p. 170)

El modelo socialista en ejecución parte de la necesidad de crear un "nuevo" sector empresarial, distinto a las empresas públicas y privadas, y constituido por las "empresas de la economía social", basadas en la propiedad colectiva sobre los factores de producción y orientadas a la satisfacción de necesidades sociales. Tal fue el fundamento de las empresas de producción social, y que actualmente parecen haber quedado subsumidas en las empresas de propiedad social, reguladas en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC).

Teóricamente, esas empresas deberían basarse en la gestión directa por parte de la comunidad organizada, con lo cual, ellas deberían ser empresas privadas, en tanto que la comunidad libremente organizada no forma parte del Estado. Sin embargo, la práctica ha logrado acreditar una cosa completamente diferente, como la promoción en la creación de las empresas públicas, esto es, sociedades mercantiles en las cuales en capital es propiedad del Estado. En el fondo, hay un solapamiento entre lo "público" y lo "estatal". En este sentido, lo "público" debería aludir a la empresa que pertenece a la comunidad, es decir, al sector privado, pero a través de una propiedad colectiva, tal y como encomienda el artículo 308 constitucional. Lo "estatal" es, por el contrario, aquello que pertenece al Estado. El postulado formal es la creación de empresas cuyo propietario sea la comunidad, pero en la práctica lo que se

aprecia es la creación de sociedades mercantiles –sociedades anónimas, en concreto- cuyo propietario es el Estado. Es decir, que las llamadas empresas de la economía social se traducen en realidad, en empresas públicas basadas en mismo postulado del Estado empresario sobre el cual ha girado la concepción estatista de desarrollo. Con el agravante, de que el crecimiento del Estado-Empresario "...ha propendido a la confusión entre el Estado como operador económico y el Estado como regulador, lo que coloca en evidente desventaja a la empresa privada, cuyo competidor es el propio Estado que regula su actividad." (Hernández, 2011, p. 174).

Verdaderamente, la realidad venezolana está caracterizada por la empresa pública bajo el modelo socialista en cuanto a su número y la diversidad de actividades para las cuales se crean, muchas de ellas inadecuadas a la recta dimensión del Estado Social. Así, solo como ejemplo, se han creado empresas públicas en actividades como la venta de medicamentos, los servicios de vigilancia, venta de productos agrícolas, gestión de actividades agrícolas, servicios inmobiliarios, eventos públicos y de servicios satelitales. Muchas de ellas, son creadas como sociedades mercantiles. Otras se crean bajo denominaciones mucho más especiales. Así, hay empresas de propiedad social, que son en realidad sociedades anónimas cuyo capital pertenece a la República. Por ejemplo, el **Decreto N° 8.616** creadora de la Empresa del Estado bajo la forma de sociedad anónima "**Empresa Social Valle Los Tacariguas S.A.**" **Gaceta Oficial N° 39.805** del 22 de noviembre de 2011. Sin embargo, según el artículo 1 "se autoriza la creación de la empresa del Estado, bajo la forma de sociedad anónima." Lo mismo ocurre con otras empresas creadas, por ejemplo, con "**carácter social**", pero que son sociedades anónimas como ocurre con el **Decreto N° 6.693** creadora **Centro de Producción de Rines de Aluminio C.A. (RIALCA)** **Gaceta Oficial N° 39.171** del 05 de mayo 2009.

Las empresas públicas creadas responden a distintas modalidades, aun cuando el resultado final es siempre el mismo, a saber, la expansión de la Administración. De esa manera, se puede efectuar la siguiente clasificación:

1) Hay empresas públicas creadas originariamente, como consecuencia de la decisión adoptada por Decreto Presidencial, del Gobernador o Alcalde, o por Resolución de un Instituto Autónomo. Cabe destacar, que como regla, “estos Decretos no motivan racionalmente la creación de las empresas públicas más allá de aludir a abstractas razones carentes de base objetiva.” (Rosales, 2018, p. 185). De conformidad con el artículo 300 constitucional, se entiende que, por el contrario, la empresa pública solo puede ser creada cuando se acredite, objetivamente, la necesidad de esa medida, en el marco de los principios de menor intervención y subsidiariedad. Por ejemplo, hay empresas creadas con fines económicos, que no respetan el principio de la menor intervención como el **Decreto N° 8.833** mediante el cual se autoriza a la **Corporación de Industrias Intermedias de Venezuela S.A. (CORPIVENSA)**, para que proceda a la Constitución de una empresa filial estatal, bajo la forma de sociedad anónima, denominada **Fábrica de Procesamiento de Sábila de Venezuela S.A. (SABILVEN)**, que estará bajo su control accionario, y adscrita al Ministerio del Poder Popular de Industrias **Gaceta Oficial N° 39.877** del 06 de marzo de 2012.

2) Hay empresas públicas creadas en el marco de asociaciones con el sector privado, como sucede con las “empresas mixtas bajo la Ley Orgánica de Hidrocarburos (está en duda su vigencia), o bajo Acuerdos Internacionales.” Cabe destacar, que los acuerdos internacionales fueron revisados, y que a partir de allí se consolidó como modelo de gestión a la llamada “empresa mixta”. Si bien, en esas sociedades el sector privado participa en el capital social, el Estado es propietario de más del 50%, de lo cual resulta que la empresa mixta es en realidad, una

empresa pública sometida, como tal, al régimen propio de las empresas. Por ejemplo, el **Decreto N° 8.832** autoriza la creación de una Empresa Mixta entre la Corporación Venezolana de Petróleo S.A. y la Empresa Gazprombank Latin America Ventures B.V, que estará adscrita al Ministerio del Petróleo y Minería, de ese entonces, **Gaceta Oficial N° 39.877** del 06 de marzo de 2012.

3) Hay Empresas Públicas creadas a consecuencia de la adquisición voluntaria de empresas privadas por el Estado, lo que supone un caso de nacionalización de la empresa privada, sólo que a través de medios no coactivos. Debe acotarse, “que la decisión del Estado de adquirir una empresa privada no es libre, dado que se debe justificar, racionalmente, la necesidad de llevar a cabo esa adquisición, atendiendo a los principios de menor intervención, subsidiariedad y racionalidad del gasto público.” (Rosales, 2020, p. 67). Esa conclusión nace de la exigencia constitucional de *buena administración* y más en concreto, de las reglas de control fiscal previstas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como mecanismo empleado en la adquisición de tales empresas.

4) Finalmente, hay empresas públicas creadas como consecuencia de la adquisición coactiva de empresas privadas. Esa adquisición coactiva ha sido el resultado de dos operaciones que pueden diferenciarse: “la expropiación ‘singular’” y “la nacionalización”. Lo que se denomina aquí como expropiación singular, es la expropiación de la empresa privada basada en que la propia empresa es la “obra o actividad” de utilidad pública e interés social, es decir, que se trata de una expropiación que carece de una causa racional, y que se fundamenta en retóricas motivaciones, muchas veces en alusión a supuestas sanciones cometidas, que en suma, permiten al Poder Ejecutivo, discrecionalmente, adquirir de manera

coactiva a empresas privadas, lo que resulta una decisión arbitraria. Por ejemplo, el **Decreto N° 8.864** que autoriza el “Central Azucarero Guanare” **Gaceta Oficial N° 39.892** del 27 de marzo de 2012. O, el **Decreto N° 8.486** Caso Conferrys por presuntos ilícitos en **Gaceta Oficial N° 39.766** del 27 de septiembre 2011.

Cabe decir, que en sí, no existe de manera expresa la potestad de expropiar empresas privadas. A lo sumo, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Defensa Popular contra Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios en su artículo 4 prevé la posibilidad de expropiar en el caso de que se demuestre una desfuncionalización social de la libertad económica por parte de las empresas. No obstante, esa “desfuncionalización social”, esto es, que esto, que puede creerse, como la presunta comisión de ilícitos, debe determinarse previamente por medio de una inspección administrativa, que previamente especifique con un acta de reparo las presuntas irregularidades, y, como consecuencia, la orden de constituir una junta interventora sobre la empresa. Que en tal caso, de que no pueda restaurarse su correcto funcionamiento al servicio del interés general, que esta pueda expropiarse. Todo lo anterior, nunca se especificó en la normativa, aunque en el Derecho comparado europeo se regula así, bajo la figura del “**Rescate de Empresa**” más no de “**Expropiación**” que son figuras distintas. Hoy en día, ese Decreto ya no tiene vigencia. Pero, se siguió aplicando *ipso facto*, “formando unas sendas vías de hecho”. Canova et all, 2009, p. 69).

En el supuesto de la nacionalización mediante la Ley Orgánica, el Estado ha decidido reservarse actividades económicas gestionadas por la empresa privada. Esto aparece como consecuencia la expropiación de tales empresas. En este caso, se cumple formalmente con el artículo

302 constitucional, en tanto la expropiación, es consecuencia de la previa decisión del Estado de asumir la titularidad de determinada gestión económica. No obstante, las medidas de nacionalización adoptadas no han sido racionales (no hay una clara motivación de esa decisión, que además es asumida por el Poder Ejecutivo mediante Decreto-Ley), y además, se han violado las garantías de la propiedad privada, al admitirse la ocupación administrativa de los bienes a expropiar y al reducirse inconstitucionalmente el monto de la justa indemnización. Por ejemplo, la cuestionada **Ley orgánica que reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos** **Gaceta Oficial N° 39.173** del 07 de mayo de 2009.

En este orden ideas, y parafraseando una obra de suma calidad de Venezuela, que en relación con las empresas privadas que han sido adquiridas coactivamente por el Estado, es importante aclarar, que si bien objetivamente, el Estado podría generar riqueza. Los resultados históricos han señalado que el Estado venezolano nunca ha creado riqueza, cuando expropia una empresa privada, pues en el mejor de los casos, la empresa pública seguirá produciendo los mismos bienes y servicios, a pesar de que el Estado tendrá que erogar recursos públicos orientados al pago de la justa indemnización que, de manera integral, se debe en todo caso de expropiaciones, o medidas similares, de acuerdo con el artículo 115 constitucional. Pero es que, además, existe evidencia empírica que acredita que las empresas privadas que han sido expropiadas no cumplen su actividad de manera eficiente y eficaz. De lo cual resulta, que la expropiación, además de violar los derechos económicos, supone la dispersión de recursos públicos sin obtener ningún beneficio económico-social. (Obuchi, Abadí y Lira, 2011, p. 7 y ss.). Pero, en términos más concretos:

La Inversión de PDVSA en exploración y producción entre 2007 y 2009 –o sea, el gasto requerido para mantener la producción de petróleo del país– ascendió a US\$ 21.931 millones: un monto similar a la cantidad estimada en dinero, que el Gobierno debe cancelar por los casos de expropiación y compras de empresas en el mismo periodo: US\$23.3777 millones. (Obuchi, Abadí y Lira, 2011, pág. 45).

En la práctica, la empresa pública acredita que el Estado confía en el sector público para promover el desarrollo. Todo lo cual, se aparta de la visión democrática que debe tener el artículo 299 constitucional, de acuerdo con el cual, el desarrollo debe ser consecuencia de la acción del Estado y del sector privado. Ello, se aparta también, del artículo 141 constitucional, pues la Administración que arbitrariamente adquiere de manera coactiva la empresa privada, no es una administración centrada en los administrados.

Frente al problema actual, que presenta el sistema empresarial público, debe desecharse toda solución puramente formal, como es el caso de la privatización. La privatización ha sido en ocasiones sobrevalorada, al entenderse que ella es la solución definitiva a la “**crisis del Estado-Empresario**”, pero es también minusvalorada, al considerársele que ella es una “**deplorable medida**” puesta al servicio del mercado. Ambas visiones, por extremas, deben desecharse. En realidad, debe asumirse la privatización con un sentido más modesto: ella es simplemente una técnica de la cual se puede valer la Administración para cumplir más eficientemente con su función vicarial.

En este sentido, la privatización entendida como el traspaso de una empresa pública al sector privado, no sólo no está prohibida en

la Constitución, sino que, además, hay en la Constitución normas que expresamente reconocen la viabilidad de la privatización. Por ejemplo sobre las cárceles (artículo 272 constitucional). Así como también, la privatización de la actividad administrativa prestaciones, a través de su transferencia a la comunidad organizada, de acuerdo con su artículo 184 constitucional en el ámbito municipal. En tal sentido, la privatización es el instrumento que permite la democratización de la Administración Pública al promover la participación ciudadana en la empresa pública. La todavía vigente **Ley de Privatizaciones Gaceta Oficial N° 5.199 Extraordinario** del 30 de diciembre de 1997, reconoce lo anterior, al señalar, por ejemplo, que la privatización permite la participación de los trabajadores en el capital social de la referida empresa pública (artículo 6, numerales 2 y 3).

Conclusiones

Por lo anterior, la reforma administrativa del Estado y sobre la empresa pública, en rasgos generales, debería orientarse por los siguientes postulados.

- a) La creación de empresas públicas debe ser una decisión racional, motivada y procedimentalizada por medio de un procedimiento de selección de contratistas, que acredite con datos objetivos las causas por las cuales esa decisión, es conforme con los principios de menor intervención estatal y subsidiariedad, incluyendo el control sobre la racionalidad de los recursos públicos destinados a tal fin.
- b) Asimismo, las empresas públicas creadas por la Administración, incluso a resultas de adquisiciones voluntarias, deben ser revisadas, a fin de ponderar si existen razones económicas que, objetivamente, acrediten su mantenimiento. El Estado Social exige la eficiente y eficaz administración de los

recursos públicos, pues solamente así, podrán atenderse, las demandas crecientes de la población. Por lo tanto, debe controlarse, como prevé el artículo 300 constitucional-, la razonable productividad socio-económica de la empresa pública con criterios objetivos, transparentes y contestables.

- c) Esos controles aplican también a la empresa pública resultante de procedimientos coactivos de expropiación y nacionalización, sólo que en este caso, la creación de esa empresa pasa por validar el cumplimiento de las garantías de la propiedad privada y la libertad económica, en especial, en cuanto a la justa indemnización se refiere, que se extiende a toda medida expropiatoria y de efecto equivalente. Tal debería ser, el límite económico fundamental de la expropiación: ponderar en qué medida los recursos públicos destinados al pago de la justa indemnización, no deberían ser aprovechados más eficientemente a través de otra modalidad de la actividad administrativa, en especial, a fin de financiar la actividad prestacional de la Administración, que no se traduce en la comercialización de bienes y servicios, sino en la gestión de prestaciones sociales no remunerativas.

Una Administración Pública centrada en la idea de libertad económica individual, y en paralelo, con una mengua del mundo empresarial público, avivaría la idea de la libre competencia en la economía, nivelaría el presupuesto público, incentivaría el ahorro estatal, trayendo consigo que el presupuesto público fuese cada vez menos deficitario, y crearía ingresos suficientes para inversión en obras públicas y negocios lucrativos para la Nación. Además, que promovería, la participación individual en el proyecto de desarrollo de la sociedad de una manera compartida en conjunto con el Estado, bien a través de la libre iniciativa económica, o, en la gestión de los asuntos públicos con su involucración. En especial, porque

constitucionalmente la idea de la corresponsabilidad está enaltecida en el Texto Constitucional de Venezuela.

Pero, el monopolio del desarrollo no puede recaer solo en la idea del Estado. No obstante, la idea inmediatamente señalada con anterioridad, pareciera ser una idea con reconocimiento constitucional expreso, que, en tal caso, debe ser combatida con una reforma constitucional, pues el Estado no puede regirse en una idea de privilegio. El desarrollo centrado en el administrado no es el desarrollo basado en la empresa pública. Por el contrario, hacer depender el desarrollo de la empresa pública como resultado, - además, de la renta petrolera que financiará la creación y sostenimiento del sector público empresarial- no favorece a la libertad del administrado, sino que crea indebidos vínculos de dependencia entre el administrado y el Estado. Puede decirse, que esa es la idea psicológica que subyace en el excesivo intervencionismo prestacional del Estado en los asuntos económicos.

Ciertamente, la empresa pública puede ser una útil herramienta del desarrollo centrado en la persona, si ella incide en las condiciones mínimas necesarias para asegurar el equitativo ejercicio de la libertad del administrado. De allí, que la supervivencia de la empresa pública - dejando a salvo los supuestos de empresas públicas de preceptiva existencia pautados en la Constitución, como es el caso de empresa pública de hidrocarburos- deberá depender del cumplimiento de los principios de menor intervención y subsidiariedad, lo que puede permitir incluso la transformación de la empresa pública en vehículo de democratización de la actividad estatal con el artículo 184 constitucional, que es máxime de corte prestacional. Pero, en un Estado regido por la idea de tipo liberal, donde el Estado y la Sociedad se hallan separados, pero con sus clásicos puntos de conexión, no puede conceptuarse la idea de que el Estado sustituya al individuo en la sociedad.

6.693 Gaceta Oficial N° 39.171 del 05 de mayo 2009.

Referencias

Allí, J.C. (2006) *"La Construcción del Concepto de Derecho Administrativo Español"*. Civitas. Madrid, España.

Alvarado, J.M. (2005) Análisis sobre el Acrecentamiento de la Administración Central del Estado Venezolano (Consideraciones Especiales Sobre la Transformación y el Aumento en la Administrativización de la Sociedad 1999-2009 En *"Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) N° 60-61"*. Caracas, D.F., Venezuela.

Araujo, J. (2012) *"Derecho Administrativo General: Concepto y Fuentes."* Ediciones Paredes. Caracas D.F., Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.486 Gaceta Oficial N° 39.766 del 27 de septiembre 2011.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.864 Gaceta Oficial N° 39.892 del 27 de marzo de 2012.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.832 Gaceta Oficial N° 39.877 del 06 de marzo de 2012.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.833 Gaceta Oficial N° 39.877 del 06 de marzo de 2012.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N°

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.616 Gaceta Oficial N° 39.805 del 22 de noviembre de 2011.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.379 Gaceta Oficial N° 6.238 Extraordinaria del 13 de julio de 2016.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.121 Gaceta Oficial N° 39.644 de 29 de marzo de 2011.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.559 Gaceta Oficial N° 39.791 de 02 de noviembre de 2011.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 8.266 Gaceta Oficial N° 39.721 de 26 de julio de 2011.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 1.475 Gaceta Oficial N° 37.305 de 17 de octubre de 2001.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 6.917 Gaceta Oficial N° 39.267 de 18 de septiembre de 2009.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 6.936 Gaceta Oficial N° 39.279 de 06 de octubre de 2009.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N°

- 8.120 Gaceta Oficial N° 39.643 de 28 de marzo de 2011.
- Baena de Alcázar, M. (1988) "Organización Administrativa". Tecnos. Madrid, España.
- Banco Mundial (2007) "Empowering People by Transforming Institutions". Washington, USA.
- Baptista, A. (1986) El Relevo del Capitalismo Rentístico En "Venezuela y su Petróleo." Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas D.F., Venezuela.
- Brewer-Carías, A.R. (2011) Una Nueva Tendencia en la Organización Administrativa Venezolana: las "Misiones" y las Instancias y Organizaciones del "Poder Popular" Establecidas en Paralelo a las Administraciones Públicas En "Retos de la Organización Administrativa Contemporánea". Ediciones de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.
- Brewer-Carías, A. R. (2009) La "Estatización" Petrolera en 2006-2007 con la Terminación Unilateral y Anticipada de los Contratos Operativos y de Asociación Respecto de las Actividades Primarias de Hidrocarburos En "Nacionalización, Libertad de Empresa y Asociaciones Mixtas. Colección Instituto de Derecho Público UCV. N° 3. Págs.123-188". Editorial jurídica Venezolana. Instituto de Derecho Público. Caracas D.F., Venezuela.
- Brewer-Carías, A. R. (2007) "La Reforma Constitucional en Venezuela de 2007 y su Rechazo por el Poder Constituyente Originario" En "<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/14.pdf>
- Brewer-Carías, A. R. (1996) "Derecho Administrativo. T.I. Los Supuestos Fundamentales del Derecho Administrativo." Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Brewer-Carías, A.R. (1979) Los Condicionamientos Políticos de la Administración Pública en los países Latinoamericanos En "Revista Resumen N° 294." Caracas D.F., Venezuela.
- Canova, A. et all (2009) ¿Expropiaciones o Vías de Hecho? FUNEDA-UCAB. Caracas, Venezuela.
- Comité de Expertos en Administración Pública (2011) "Gobernanza Pública para Obtener Resultados: Marco Conceptual y operacional. Nota de la Secretaría". Periodo de Sesiones del 04 al 08 de abril. New York, U.S.A.
- Consejo de Asunción (2011) "XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado del 30-06-2011 y 01-07-2011." Asunción, Paraguay.
- Cordova, E. (2006) Administración Pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones En "Revista de Ciencias Sociales V.12 N.3". Maracaibo, Venezuela.
- Dolzer, R. (2006) The impact of International Investments Treaties on Domestic Administrative Law En "Journal of International Law and Politics. Vol 37. N° 4". New York University.
- García, E. (2000) "Democracia, Jueces y Control de la Administración". Civitas. Madrid, España.
- Garrido, A. (2009) La Administración Pública Nacional y su Organización administrativa en la Constitución de 1999 En <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp->

- content/uploads/2020/05/homenaje-01-18.pdf
- Garrido, J. (1984) "Temas Sobre la Administración Descentralizada en Venezuela." Editorial Jurídica en Venezuela. Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, J.I. (2011) Descentralización y Poder Popular En "Leyes Orgánicas Sobre el Poder Popular". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.
- Informe de Secretaria-ONU (2002) "Incorporación de las Estrategias de Lucha Contra la Pobreza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el Papel de la Administración Pública". New York. USA.
- Linde, E. (2011) "Fundamentos de Derecho Administrativo, Del Derecho del Poder al Derecho de los Ciudadanos." 3º Edición. Editorial Collex. Madrid, España.
- Martín-Retortillo, S. (1995) La Reforma de las Administraciones Públicas: Cuestiones Pendientes En "Anuario Jurídico de La Rioja, Nº 1". Págs. 173-190. Universidad de La Rioja, España.
- Obuchi, R, Abadi, A. y Lira, B. (2011) "Gestión en Rojo." Ediciones IESA. Caracas, Venezuela.
- ONU (2009) "The Contribution of the United Nations to the Improvement of the Public Administration." United Nations. New York, U.S.A.
- Pérez, G. (1983) Funciones del Estado y Actividades de la Administración En "Revista de Derecho Público N 17". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- Peña, A. (2020) Rendición de Cuenta: Un Instrumento Protector de los Derechos Humanos En "Revista de Derecho Administrativo Venezolano N° 17-19 2019" Universidad Monteavila, Caracas D.F., Venezuela.
- PNUD (2011) "People Centred-Development". ONU. New York, USA.
- Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN): <http://www.unpan.org>.
- Rivero, R. (2007) Reforma del Estado en América Latina: las Instituciones Administrativas como Clave del Desarrollo, En "Derecho Administrativo Iberoamericano. Tomo I." Caracas D.F., Venezuela.
- Rodríguez-Arana, J. (2005) "Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas." Editorial Sherwood. Caracas D.F., Venezuela.
- Rosales, J.D. (2020) Observaciones a las Ofertas Públicas de Venta Estatal en Venezuela: Disertaciones Acerca de las Privatizaciones (un enfoque jurídico) En "Visión Jurídica Volumen 17 No. 2, - Julio - Diciembre." Montería Colombia.
- Rosales, J.D. (2018) Una Procedimentalización de la Potestad Organizatoria-Empresarial para Venezuela En "Actualidad Contable FACES-ULA, Año 21 Nº 36, Enero-Junio). Mérida, Venezuela.
- Secretaría General de Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2005) *Public Administration and Development* del 12 de julio de 2005.
- Sosa, F. (2008) Gobernanza, ¿Trampa o Adivinanza? En "Derechos Fundamentales y Otros Estudios en Homenaje al Prof. Lorenzo Martín-Retortillo, Vol. I." Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España.

- Torrealba, M.A. (2009) Breves Apuntes Sobre los Principales Cambios Derivados de la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, En "Anuario de Derecho Público N° 2". Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monte Ávila. Caracas, D.F., Venezuela.
- Uslar, A. (1986) La Siembra del Petróleo En "Venezuela y su Petróleo." Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas D.F., Venezuela.
- Zambrano, P. (2011) "Las Misiones en la Organización Administrativa Venezolana". FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.
- Resolución N° 50/225 del 01 de mayo de 1996 (AG-ONU).
- Resolución N° 60/34 del 17 de marzo de 2006 (AG-ONU).
- Resolución 2011/45 del 10 de enero de 2002 (CES-ONU).
- Resolución 57/277 del 20 de diciembre de 2002 Asamblea General de Naciones Unidas.
- Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, bajo Enmienda N° 1 Gaceta Oficial N°5.908 Extraordinaria 19 de febrero de 2009.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.147 de 17 de noviembre de 2014.
- Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor Y Fuerza de Ley Contra la Corrupción Gaceta Oficial N° 6.699 Extraordinario de 2 de mayo de 2022.
- Ley de Privatización. Gaceta Oficial N° 5.199 Extraordinario del 30 de diciembre de 1997.
- Decreto-Ley de Reforma a la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación Gaceta Oficial N° 5.990 Extraordinaria de 29 de julio de 2010.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República Y del Sistema Nacional de Control Fiscal Gaceta Oficial No. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010
- Ley Gran Misión Amor Mayor Venezuela Gaceta Oficial N° 39.819 de 13 de diciembre de 2011.
- Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda. Gaceta Oficial N° 6.018 Extraordinaria de 29 de enero de 2011, reimpresso por error material en la Gaceta Oficial N° 39.626 de fecha 01 de marzo de 2011.
- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010
- Ley Orgánica que Reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades primarias de Hidrocarburos Gaceta Oficial N° 39.173 del 07 de mayo de 2009.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Defensa Popular contra Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios Gaceta Oficial N° 38.862 del 31 de enero de 2008.
- Ley Sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los

Órganos de la Administración Pública
Gaceta Oficial N° 5.566 Extraordinario
de 13 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica de Procedimientos
Administrativos Gaceta Oficial N° 2.818
Extraordinaria de 1° de julio de 1981.