

Servicio desconcentrado en la República Bolivariana de Venezuela: ¿autonomía o autogestión?

Deconcentrated agency in the Bolivarian Republic of Venezuela: autonomy or self-management?

Fabiola Tavares* y Loiralith Chirinos**

Resumen

El objetivo general es analizar el servicio desconcentrado en la República Bolivariana de Venezuela. Este objetivo es abordado conforme a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información atienden a cinco ámbitos: constitucional, legal, sublegal, doctrinal y jurisprudencial. El servicio desconcentrado, manifestación del principio de desconcentración (Peña Solís, 2001; Matheus Inciarte y Tavares Duarte, 2002) y especie perteneciente al género órgano desconcentrado, configura un órgano dotado de un grado de autogestión, creado en el ámbito nacional por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la potestad organizativa, *ex novo* y por conversión, mediante decreto o reglamento orgánico, con el propósito de desarrollar actividades orientadas a la obtención de recursos destinados a la prestación de un servicio público, dependiente jerárquicamente de la Vicepresidencia Ejecutiva, la Vicepresidencia Sectorial, el Ministerio, el Viceministerio o la Oficina Nacional. El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 (Presidencia de la República, 2014) y el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008 (Presidencia de la República, 2008) utilizan las denominaciones servicio desconcentrado sin personalidad jurídica y servicio

Recibido: noviembre 2015 - Aceptado: mayo 2016

* Abogada, Mención *Summa Cum Laude*. Magister *Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público. Doctora en Derecho. Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: fabiolatavares2011@gmail.com.

** Abogada, Mención *Summa Cum Laude*. Magister *Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público. Doctora en Ciencias Jurídicas. Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: loichirinos@hotmail.com.

desconcentrado. La derogada Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001 (Asamblea Nacional, 2001) utiliza las denominaciones servicio autónomo sin personalidad jurídica y servicio autónomo. Este cambio de denominación implica una modificación de fondo en la organización administrativa venezolana consistente en la supresión de la autonomía y su sustitución por la autogestión. Se recomienda, en una eventual modificación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 (Presidencia de la República, 2014) utilizar exclusivamente la denominación servicio desconcentrado y obviar la denominación servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, pues el servicio desconcentrado configura un órgano y todo órgano carece de personalidad jurídica.

Palabras clave: servicio desconcentrado, principio de desconcentración, autogestión, Presidente de la República en Consejo de Ministros, autonomía.

Abstract

The general objective is to analyze deconcentrated agency in the Bolivarian Republic of Venezuela. This objective is approached according to documentary research strategy, based on analytical method. The sources for information gathering conform to five areas: constitutional, legal, sub-legal, doctrinal and jurisprudential. The deconcentrated agency, manifestation of the deconcentration principle (Peña Solís, 2001; Matheus Inciarte y Tavares Duarte, 2002) and species belonging to the genus deconcentrated organ set up an organ with a degree of self-management, created in national area by the President of the Republic in Council of Ministers, in exercise of the organizational power, ex novo and conversion, by decree or organic regulation, in order to develop strategies aimed to obtaining resources for providing a public service, hierarchically under the Executive Vice President, the Sectorial Vice President, the Ministry, the Vice Minister or the National Office. Decree with Rank, Value and Force of Organic Law of Public Administration of 2014 (Presidency of the Republic, 2014) and repealed Decree with Rank, Value and Force of Organic Law of Public Administration of 2008 (Presidency of the Republic, 2008) use the names deconcentrated service without legal personality and deconcentrated service. The repealed Organic Law of Public Administration of 2001 (National Assembly, 2001) use the names autonomous service without legal personality and autonomous service. This change of name implies a substantive change in Venezuelan administrative organization consisting of the suppression of autonomy and replacing self-management. It is recommended, at an eventual amendment of Decree with Rank, Value and Force of Organic Law of Public Administration 2014, use only the name deconcentrated agency and obviate the name deconcentrated agency without legal personality, since the deconcentrated agency configures an organ and all organ has no legal personality.

Keywords: deconcentrated agency, deconcentration principle, self-management,

President of the Republic in Council of Ministers, autonomy.

Introducción

El artículo 173 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) regula expresamente la desconcentración y el artículo 141, *ejusdem*, regula implícitamente el principio de desconcentración como fundamento de la Administración Pública.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014) el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001) otorgan expresamente a la desconcentración el carácter de principio de funcionamiento y organización de la Administración Pública, y la conceptúan como la transferencia de competencias de un órgano superior a un órgano inferior, ambos pertenecientes a la misma persona jurídica, con el objetivo de cumplir las metas de la Administración Pública, acercarse a las personas y mejorar el servicio público prestado. Además, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014), el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001) distinguen dos clases de desconcentración, a saber: desconcentración funcional y desconcentración territorial.

El servicio desconcentrado, manifestación del principio de desconcentración y especie perteneciente al género órgano desconcentrado, según el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014), el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001) configura un órgano creado por el Presidente de la República en consejo de ministros *ex novo* o por conversión, mediante acto jurídico normativo de efectos generales y rango sublegal, con el propósito de obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio público, dependiente jerárquicamente de un órgano de la Administración Pública Central Nacional.

La polémica suscitada con relación al servicio desconcentrado en los diferentes sectores de la República Bolivariana de Venezuela, vale decir, el sector jurídico, el sector académico, el sector político y el sector social, encuentra su eje central en: la denominación, el órgano de creación, las formas de creación, el acto jurídico normativo de creación, el propósito y el control.

Constituye, pues, el objetivo general de la presente investigación, analizar el servicio desconcentrado en la República Bolivariana de Venezuela.

Se pretende especificar la recepción normativa, constitucional y legal del principio de desconcentración; conceptuar la tesis mayoritaria del principio de desconcentración; conceptuar la tesis minoritaria del principio de desconcentración; exponer los aspectos concordantes entre la tesis mayoritaria y la tesis minoritaria del principio de desconcentración; exponer el aspecto divergente entre la tesis mayoritaria y la tesis minoritaria del principio de desconcentración; precisar la tesis minoritaria del principio de desconcentración en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014) el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001).

Igualmente, se persigue especificar la recepción del servicio desconcentrado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014) el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001); comparar los aspectos denominación, órgano de creación, formas de creación, acto jurídico normativo de creación, propósito y control del servicio desconcentrado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014) el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001); conceptuar el servicio desconcentrado; e, identificar los aspectos denominación, órgano de creación, formas de creación, acto jurídico normativo de creación, propósito y control en el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME).

La investigación es desarrollada conforme a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información atienden a cinco ámbitos: constitucional, legal, sublegal, doctrinal y jurisprudencial.

El ámbito constitucional refiere a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional, 1999). El ámbito legal refiere al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2014) el derogado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidencia de la República, 2008) y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (Asamblea Nacional, 2001). El ámbito sublegal refiere al Reglamento Orgánico del ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz de 2015 (Presidente de la República, 2015) y el Reglamento Orgánico del ministerio del Poder Popular para Relaciones

Interiores y Justicia (Presidente de la República, 2009). El ámbito doctrinal refiere a criterios y principios, tanto nacionales como foráneos, de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. El ámbito jurisprudencial refiere a sentencias pronunciadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional y en Sala Político-administrativa.

Principio de desconcentración

El Título IV “Del Poder Público”, Capítulo IV “Del Poder Público Municipal”, artículo 173 de la Constitución de la República Bolivariana (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) confiere rango constitucional a la desconcentración y la circunscribe expresamente a la Administración Pública Municipal, sin embargo, “...la interpretación integrativa del Texto Fundamental no encuentra obstáculo alguno para su extensión a la Administración Pública estatal y nacional” (Matheus Inciarte y Tavares Duarte, 2002: 99).

El Título IV “Del Poder Público”, Capítulo I “De las Disposiciones Fundamentales”, Sección Segunda “De la Administración Pública”, artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) preceptúa que la Administración Pública “...se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a ley y al derecho”. El citado artículo no incluye expresamente al principio de desconcentración. En tal sentido, se estima que la desconcentración constituye un principio rector de la Administración Pública implícito en los principios de eficacia y eficiencia, por cuanto estos últimos representan el basamento de la institucionalización del primero, vale decir, la optimización de la Administración Pública (Matheus Inciarte y Tavares Duarte, 2002).

El Título II “Principios y Bases del Funcionamiento y Organización de la Administración Pública”, artículo 31 del DRVFOAP de 2014 reconoce expresamente a la desconcentración el carácter de principio. El referido artículo conceptúa el principio de desconcentración y lo clasifica en desconcentración funcional y desconcentración territorial:

La Administración Pública, con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado, podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores, mediante acto administrativo dictado de conformidad con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica (Presidencia de la República, 2014).

La desconcentración de atribuciones solo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen.

El artículo 32, primer aparte, del DRVFLOAP de 2014 regula la consecuencia del principio de desconcentración tanto funcional como territorial:

“La desconcentración, funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución. La persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a las funcionarias y funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente”.

En la República Bolivariana de Venezuela, la tesis mayoritaria (Peña Solís, 2001) conceptúa el principio de desconcentración como la fórmula organizativa que consiste en:

“...trasladar competencias (titularidad y ejercicio), con carácter permanente, mediante un instrumento normativo, de un órgano superior a un órgano inferior, pudiendo ser éste del mismo nivel territorial, o mejor de la misma jurisdicción, o de un nivel territorial inferior o de jurisdicción territorial inferior. Debe quedar claro que ambos órganos (superior y subordinado) deben ser de la misma persona jurídica...con la finalidad de optimizar el funcionamiento de la Administración...”

En tal sentido, se postula la tesis minoritaria (Matheus Inciarte y Tavares Duarte, 2002; Araujo Juárez, 2007) y conceptúa el principio de desconcentración como la fórmula organizativa o el principio rector de organización administrativa que consiste en distribuir, transferir o trasladar únicamente el ejercicio de la competencia o el servicio público, de un órgano superior a un órgano inferior, de idéntica o diferente jurisdicción, ambos pertenecientes a la misma persona jurídica, mediante un acto jurídico normativo de carácter permanente, con la finalidad de optimizar el funcionamiento y la organización de la Administración Pública.

La tesis mayoritaria y la tesis minoritaria sobre el principio de desconcentración, presentan aspectos concordantes y un aspecto divergente. Los aspectos concordantes se encuentra representados por:

- Es una fórmula organizativa o principio rector de organización administrativa.
- Configura una desviación de la competencia, ello es, una distribución, transferencia o traslado de la competencia.
- Opera de un órgano superior a un órgano inferior, ubicados en idéntico o distinto espacio geográfico, pero pertenecientes a la misma persona jurídica, lo cual revela la existencia de una relación interorgánica y jerárquica.

- Mediante acto jurídico normativo de carácter permanente (Dromi, 1996), en otras palabras, por intermedio de un instrumento jurídico normativo con vocación de durar en el tiempo. Así, las competencias transferidas o trasladadas no resultan susceptibles de revocación por parte del órgano superior y la única manera que el jerarca, "...salvo por la vía excepcional de la avocación, pueda llegar a asumir nuevamente esa competencia, es mediante la modificación de dicho instrumento normativo, o bien mediante la derogación del mismo por otro de igual o superior rango" (Peña Solís, 2001).
- Con la finalidad de optimizar el funcionamiento y la organización de la Administración Pública, al encontrarse el principio de desconcentración implícito en los principios de eficacia y eficiencia.

El aspecto divergente entre la tesis mayoritaria y la tesis minoritaria sobre el principio de desconcentración se encuentra representado por el contenido de la transferencia. La tesis mayoritaria (Peña Solís, 2001) defiende la transferencia de todos los atributos de la competencia y el servicio público, verbigracia, el traslado de la titularidad y el ejercicio de la competencia y el servicio público. La tesis minoritaria (Matheus, Inciarte y Tavares Duarte, 2002; Araujo Juárez, 2007) defiende la transferencia solo del ejercicio de la competencia y el servicio público.

Se estima que el DRVFOAP de 2014 se aparta de la tesis mayoritaria y se inscribe en la tesis minoritaria. El artículo 32, primer aparte, del DRVFOAP de 2014, al preceptuar "La desconcentración, funcional o territorial, transfiere únicamente la atribución", induce a suponer que el autor de la norma, el presidente de la República en consejo de ministros, limita el principio de desconcentración a la transferencia o traslado del ejercicio de la competencia o del servicio público, sin titularidad. Matheus Inciarte y Tavares Duarte (2002) señalan que el artículo 32, único aparte, de la derogada LOAP de 2001, equivalente al artículo 32, primer aparte, del DRVFOAP de 2014, "...aunado al encabezamiento del artículo, facilita colegir que...la desconcentración implica transferencia solo del ejercicio, pues este es el efecto y no el antecedente de la titularidad".

El encabezado del artículo 31 de la derogada LOAP de 2001 especifica que la desconcentración se efectúa "...mediante acto normativo...", no obstante, el encabezado del artículo 31 del derogado DRVFOAP de 2008 y el encabezado del artículo 31 del DRVFOAP de 2014 disponen que la desconcentración se efectúa "...mediante acto administrativo...". Este último asunto se califica como una inadvertencia del presidente de la República en consejo de ministros, por cuanto el único aparte del artículo 31 del derogado DRVFOAP de 2008 y el único aparte del artículo 31 del DRVFOAP de 2014 prevén que "La desconcentración...solo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen", y los únicos instrumentos jurídicos que se modifican o derogan son los

actos jurídicos normativos y no los actos administrativos, pues estos se anulan o revocan.

Recepción normativa del servicio desconcentrado

La recepción normativa alude a la previsión en las normas del ordenamiento jurídico positivo venezolano del servicio desconcentrado. Al respecto, se observa que la CRBV (Asamblea Nacional, 1999) si bien regula la desconcentración no regula expresamente al servicio desconcentrado. El servicio desconcentrado es regulado en el Título IV “De la Desconcentración y de la Descentralización Funcional”, Capítulo I “De la Desconcentración”, artículos 92 al 97, ambos inclusive, del DRVFOAP de 2014.

El servicio desconcentrado, también denominado en los artículos 94 y 95 del DRVFOAP de 2014 servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, constituye una especie perteneciente al género órgano desconcentrado. La denominación servicio desconcentrado sin personalidad jurídica se considera redundante, puesto que el servicio desconcentrado configura un órgano y todo órgano carece de personalidad jurídica (TSJ/SPA: 2-8-2005), por argumento *a contrarium sensu* del artículo 15, segundo aparte, del DRVFOAP de 2014.

El artículo 94 del DRVFOAP de 2014 dispone que el Presidente de la República en Consejo de Ministros:

“...podrá crear órganos con carácter de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos existentes en la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, en las Vicepresidencias Sectoriales, en los ministerios o en las oficinas nacionales, con el propósito de obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio”.

Sólo podrá otorgarse el carácter de servicio desconcentrado en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos.

Los referidos servicios son órganos que dependerán jerárquicamente de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, la vicepresidenta sectorial o el vicepresidente sectorial, la ministra o ministro del Poder Popular o de la viceministra o viceministro, o de la jefa o jefe de la oficina nacional que determine el Decreto respectivo.

Esta norma se corresponde con el artículo 93 del derogado DRVFOAP de 2008 y el artículo 92 de la derogada LOAP de 2001, en los siguientes términos:

“Artículo 93. La Presidenta o Presidente de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en Consejo de Ministros, podrá crear

órganos con carácter de servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales, con el propósito de obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio”.

Solo podrá otorgarse el carácter de servicio desconcentrado en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos.

Los referidos servicios son órganos que dependerán jerárquicamente de la ministra o ministro o de la viceministra o viceministro, o de la jefa o jefe de la oficina nacional que determine el respectivo reglamento orgánico (DRVFLOAP, 2008).

“Artículo 92. Con el propósito de obtener recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado, el Presidente o Presidenta de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en Consejo de Ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica, u otorgar tal carácter a órganos ya existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales”.

Solo podrá otorgarse el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos.

Los referidos servicios son órganos que dependerán jerárquicamente del ministro o ministra o del viceministro o viceministra que determine el reglamento orgánico, o del jefe de la oficina nacional de ser el caso (LOAP, 2001).

El estudio concatenado del artículo 94 del DRVFLOAP de 2014, el artículo 93 del derogado DRVFLOAP de 2008 y el artículo 92 de la derogada LOAP de 2001 permite revelar comparaciones en cuanto a los siguientes aspectos: denominación, órgano de creación, formas de creación, acto jurídico normativo de creación, propósito y control.

Denominación

Los artículos 94 y 95 del DRVFLOAP de 2014 utilizan la denominación servicio desconcentrado sin personalidad jurídica; y, los artículos 94, 96 y 97, *ejusdem*, utilizan la denominación servicio desconcentrado. Los artículos 93 y 94 del derogado DRVFLOAP de 2008 utilizan la denominación servicio desconcentrado sin personalidad jurídica; y, los artículos 93 y 95, *ejusdem*, utilizan la denominación servicio desconcentrado. Los artículos 92 y 93 de la derogada LOAP de 2001 utilizan la denominación servicio autónomo sin personalidad jurídica; y, el artículo 94, *ejusdem*, utiliza la denominación servicio autónomo.

Este cambio de denominación no se reduce a lo meramente formal e implica una modificación de fondo en lo atinente a la naturaleza jurídica. En efecto, tanto el artículo 96, numeral 3, del DRVFOAP de 2014 como el artículo 95, numeral 3, del derogado DRVFOAP de 2008 confieren al denominado servicio desconcentrado un "...grado de autogestión...". La autogestión significa la atribución y la obligación de un órgano del Poder Ejecutivo Nacional para intervenir en los intereses peculiares de su vida interior, en otros términos, la autogestión equivale solo a la participación en la toma de decisiones propias.

Ahora bien, el artículo 94 de la derogada LOAP de 2001 reconoce al servicio desconcentrado un "...grado de autonomía...". La autonomía constituye el estado y la condición de independencia de un órgano en ciertos aspectos, dentro del principio de legalidad, significa la atribución y la obligación de un órgano del Poder Ejecutivo Nacional "...para regir intereses peculiares de su vida interior..." (Ossorio, 1981), en otros términos, la autonomía equivale a la toma de decisiones propias.

Órgano de creación

El artículo 94 del DRVFOAP de 2014, el artículo 93 del derogado DRVFOAP de 2008 y el artículo 92 de la derogada LOAP de 2001 disponen que el presidente de la República en consejo de ministros es el órgano con competencia exclusiva y excluyente, en el ámbito nacional, para crear al servicio desconcentrado u otorgar tal carácter a órganos existentes.

La mencionada competencia encuentra su basamento en la potestad organizativa, conceptuada como la atribución y la obligación que detenta la Administración Pública en sentido subjetivo u orgánico, concretamente el presidente de la República en consejo de ministros, para crear, modificar y suprimir órganos, entes y misiones del Poder Ejecutivo Nacional, regulada en los artículos 236, numeral 20 y primer aparte, de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) en concatenación con los artículos 15 y 61 del DRVFOAP de 2014.

Formas de creación

El artículo 94, en concordancia con el artículo 92, del DRVFOAP de 2014 establece que el presidente de la República, en consejo de ministros, puede crear servicios desconcentrados u otorgar tal carácter a órganos existentes "...en la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, en las Vicepresidencias Sectoriales, en los ministerios o en las oficinas nacionales..." (Artículo 94).

El artículo 93, en concordancia con el artículo 91, del derogado DRVFOAP de 2008 y el artículo 92, en concordancia con el artículo 90, de la derogada LOAP de 2001 establecen que el presidente de la República, en consejo de ministros, puede crear servicio desconcentrado sin personalidad jurídica o servicio autónomo sin personalidad jurídica, respectivamente, u otorgar tal carácter a órganos

existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales.

Se observa que el DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 regulan dos formas de creación del servicio desconcentrado, a saber: la creación *ex novo* o por vez primera y la creación por conversión o transformación. La diferencia estriba en que el DRVFOAP de 2014 amplía la posibilidad de pertenencia del servicio desconcentrado a otros órganos de la Administración Pública Central Nacional.

Acto jurídico normativo de creación

El artículo 96 del DRVFOAP de 2014 otorga al “...Decreto...” el carácter de acto jurídico normativo de creación del servicio desconcentrado. En tanto, el artículo 95 del derogado DRVFOAP de 2008 y el artículo 94 de la derogada LOAP de 2001 otorgan tal carácter al “...reglamento orgánico...”.

Sobre el particular, el decreto, decreto ordinario o decreto presidencial de rango sublegal, dictado por el presidente de la República en consejo de ministros, configura el acto jurídico normativo o no normativo, de efectos generales o particulares, producto de la función administrativa y, por consiguiente, dotado de fuerza, rango o valor sublegal (Dromi, 1996; Tavares Duarte y otros, 2009). Así, el término decretos se utiliza solo “...para denotar la forma que revisten ciertos actos emitidos por el...presidente de la República en consejo de ministros, y no para calificar el contenido normativo o no normativo, la función de la cual emanan y el rango de dichos actos” (Tavares, Duarte y otros 2009).

El reglamento orgánico dictado por el presidente de la República en consejo de ministros configura el acto jurídico normativo, de efectos generales, producto de la función administrativa y, por consiguiente, dotado de fuerza, rango o valor sublegal. La denominación reglamento orgánico alude a su contenido, ello es, a la organización administrativa u ordenación de la Administración Pública.

El *nomen iuris* decreto, previsto en el DRVFOAP de 2014, y el *nomen iuris* reglamento orgánico, previsto en el derogado DRVFOAP de 2008 y en la derogada LOAP de 2001, son equivalentes y refieren al acto jurídico normativo, dictado por el presidente de la República en consejo de ministros, de efectos generales, producto de la función administrativa y, por consiguiente, dotado de fuerza, rango o valor sublegal, orientado a la creación del servicio desconcentrado.

Propósito

El artículo 94 del DRVFOAP de 2014, el artículo 93 del derogado DRVFOAP de 2008 y el artículo 92 de la derogada LOAP de 2001 regulan como propósito o finalidad del servicio desconcentrado la obtención de recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio público, pues solo podrá otorgarse el carácter de servicio desconcentrado “...en aquellos casos de prestación de

servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos”.

Los ingresos provenientes de la gestión del servicio desconcentrado “...podrán ser afectados directamente de acuerdo con los fines para los cuales han sido creados. Tales ingresos solo podrán ser utilizados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines” (DRVFLOAP, 2014: artículo 95; DRVFLOAP, 2008: artículo 94; LOAP, 2001: artículo 93).

Se destaca, pues, como aspecto constante del servicio desconcentrado “...el aspecto patrimonial, específicamente la capacidad de generar recursos con ocasión de la competencia llamada a desarrollar y que le permite autofinanciarse y sostener económicamente la actividad prestacional que le es asignada...” (Canónico, 2013). Los ingresos del servicio desconcentrado son afectados a la cobertura de sus gastos, vale decir, desarrolla “...actividades con posibilidades de autofinanciamiento...” (Vásquez, 1982).

Control

El artículo 28 del DRVFLOAP de 2014, el artículo 28 del derogado DRVFLOAP de 2008 y el artículo 28 de la derogada LOAP de 2001 preceptúan que los órganos y entes de la Administración Pública Nacional están internamente ordenados de manera jerárquica y vinculados con arreglo a la distribución vertical de competencias en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía están sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control “...de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva”.

El artículo 93 del DRVFLOAP de 2014 atribuye a: el Vicepresidente Ejecutivo, el Vicepresidente Sectorial, el Ministro, el Viceministro o el Jefe de la Oficina Nacional la competencia para ejercer el “...control jerárquico sobre los órganos desconcentrados...”. En consecuencia, el servicio desconcentrado es un órgano dependiente jerárquicamente de la “...Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, la vicepresidenta sectorial o el vicepresidente sectorial, la ministra o ministro del Poder Popular o de la viceministra o viceministro, o de la jefa o jefe de la oficina nacional que determine el Decreto respectivo” (DRVFLOAP, 2014: artículo 94).

Por su parte, el artículo 92 del derogado DRVFLOAP de 2008 y el artículo 90 de la derogada LOAP de 2001 atribuyen a: el ministro o el Jefe de la Oficina Nacional la competencia para ejercer el “...control jerárquico sobre los órganos desconcentrados...”. En consecuencia, el servicio desconcentrado es un órgano dependiente jerárquicamente del ministro, el viceministro o el Jefe de la Oficina Nacional que determine el respectivo reglamento orgánico (DRVFLOAP, 2008: artículo 93, último aparte; LOAP, 2001: artículo 92, último aparte) o decreto ordinario.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, afirma que el control

de jerarquía o control jerárquico implica la subordinación o sometimiento de un órgano inferior respecto de un órgano superior, por tanto:

“...solo tiene lugar en las relaciones que se producen en el interior de una misma estructura u organización administrativa (carácter intraorgánico) integrada, por ejemplo, en un mismo ente político-territorial, a cuya personalidad jurídica (república, estados, municipios) se imputan o atribuyen, conforme a la teoría del órgano, los efectos jurídicos de las actuaciones realizadas por cualquiera de los órganos que integran su Administración Pública, siendo en este caso común, al contemplarlo normas legales, que el superior jerárquico imparta instrucciones directas con respecto a la prestación del servicio público que tiene encomendado, o con la administración de los recursos que les son asignados por las leyes de presupuesto de cara a la consecución de los fines a los que atiende su actividad, o con la designación, remoción, dirección y supervisión del personal subalterno que labora en ella...”.

En este orden de ideas, el control jerárquico constituye la fiscalización o revisión efectuada por un órgano superior de la Administración Pública Central Nacional sobre los actos positivos y negativos, las funciones u omisiones y la estructura de un órgano inferior de la Administración Pública Central Nacional, ambos con competencia en la misma materia y pertenecientes a la misma persona jurídica. En otras palabras, el control jerárquico constituye la fiscalización o revisión efectuada por el vicepresidente ejecutivo, el vicepresidente sectorial, el ministro, el viceministro o el Jefe de la Oficina Nacional sobre los actos positivos y negativos, las funciones u omisiones y la estructura del servicio desconcentrado respectivo. Esto permite calificar al control jerárquico ejercido sobre el servicio desconcentrado como un control administrativo, interno e interorgánico.

El DRVFOAP de 2014 amplía los órganos con competencia para ejercer el control jerárquico sobre el servicio desconcentrado, con respecto al derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001, al incluir al vicepresidente ejecutivo y al vicepresidente sectorial. También, el artículo 97 del DRVFOAP de 2014 incluye como novedad la variación de la dependencia jerárquica al disponer:

“La Presidenta o el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá variar la dependencia jerárquica de los...servicios desconcentrados de la Vicepresidencia de la República, de las vicepresidencias sectoriales, de los ministerios del Poder Popular y de las oficinas nacionales, a otro órgano superior de la Administración Pública Nacional, mediante Decreto que deberá indicar el órgano que ejercerá el control jerárquico”.

Según el DRVFOAP de 2014, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante decreto, decreto ordinario, decreto presidencial de rango

sublegal o reglamento orgánico, es el órgano competente para crear y variar la dependencia jerárquica del servicio desconcentrado.

Concepto de servicio desconcentrado

El examen concordado de los aspectos denominación, órgano de creación, formas de creación, acto jurídico normativo de creación, propósito y control del servicio desconcentrado, contenidos en los artículos 92, 93, 94, 95, 96 y 97, Capítulo I “De la Desconcentración”, Título IV “De la Desconcentración y de la Descentralización Funcional”, del DRVFOAP de 2014 facilitan conceptualizar al servicio desconcentrado de la siguiente manera:

“El servicio desconcentrado es un órgano o unidad administrativa, derivado del principio de desconcentración, dotado de un grado de autogestión o nivel de participación en la toma de decisiones presupuestarias, administrativas, financieras y de gestión, creado en el ámbito nacional exclusiva y excluyentemente por el presidente de la República en consejo de ministros, en ejercicio de la potestad organizativa, *ex novo* o por vez primera y por conversión o transformación, mediante decreto, reglamento orgánico o acto jurídico normativo, de efectos generales, producto de la función administrativa, de fuerza, rango o valor sublegal, con el propósito de desarrollar actividades orientadas a la obtención de recursos destinados a la prestación de un servicio público, dependiente de la vicepresidencia ejecutiva, la vicepresidencia sectorial, el ministerio, el viceministerio o la Oficina Nacional; y, por ende, sometido al control jerárquico o revisión efectuada por el vicepresidente Ejecutivo, el vicepresidente sectorial, el ministro, el viceministro o el Jefe de la Oficina Nacional, respectivamente”.

El referido concepto de naturaleza descriptiva del servicio desconcentrado permite identificar sus aspectos en el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería, normado en el derogado ROMPPRIJ de 2009 y el ROMPPRIJP de 2015.

Denominación

El artículo 66 del ROMPPRIJP de 2015 prevé: “El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería es un servicio desconcentrado...”.

El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería “...podrá utilizar, conjunta o separadamente, las siglas SAIME para todos los efectos administrativos y jurisdiccionales” (ROMPPRIJP, 2015).

Órgano de creación

El órgano de creación del Servicio Administrativo de Identificación,

Migración y Extranjería (SAIME) es el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la potestad organizativa contemplada en el artículo 236, numeral 20, de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

Forma de creación

El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) es creado por conversión o transformación de la extinta Oficina Nacional de Identificación y la Dirección General de Extranjería. En efecto, el artículo 68 del derogado ROMPPRIJ de 2009 señala: “La Oficina Nacional de Identificación y la Dirección General de Extranjería pasa a denominarse Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería con carácter de servicio desconcentrado sin personalidad jurídica...”.

Acto jurídico normativo de creación

El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) es creado mediante acto jurídico normativo, de efectos generales, producto de la función administrativa, de fuerza, rango o valor sublegal, denominado ROMPPRIJ de 2009.

El nombrado reglamento orgánico es derogado conforme a la disposición derogatoria primera del ROMPPRIJ de 2015, el cual establece: “Se deroga el Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz...de 2009...”.

Propósito

El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) tiene como competencias la “...identificación de personas, naturalización, nacionalidad, ciudadanía, extranjería, migración y control de extranjeros” (Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, 2015: artículo 67). Así, el artículo 68 del Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz del 2015 regula como misión del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME):

“...brindar celeridad y funcionalidad a la identificación ciudadana, mediante la implantación de alta tecnología en sus procesos, con el propósito de garantizar oportunamente el derecho a la identidad y a la seguridad jurídica, así como el ejercicio de sus atribuciones como autoridad de migración, además de lograr el efectivo control de los extranjeros y extranjeras que se hallaren en el país, en aplicación de las políticas de identificación, migración y extranjería emanadas del Ministerio del Poder Popular con competencia en esta materia”.

La competencia descrita permite al Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) autofinanciarse y sostener económicamente el servicio público a su cargo, según lo dispone el artículo 69, numerales 1, 3 y 7, del Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz del 2015:

“Artículo 69. Son ingresos del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería:

1. Hasta un setenta y cinco por ciento (75%) de lo recaudado por concepto de contribuciones o tasas por los servicios que preste, de conformidad con la ley que rige en materia de timbre fiscal.
3. Los intereses y demás productos que resulten de la administración de sus fondos.
7. Cualquier otro recurso que se genere por la autogestión”.

Control

El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) depende “...jerárquicamente del ministro o ministra del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y su coordinación será ejercida por el viceministro o viceministra de Política Interior y Seguridad Jurídica” (Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, 2015: artículo 66).

En consecuencia, corresponde a la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz ejercer sobre el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) el control administrativo, interno e interorgánico, denominado control jerárquico (Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, 2015: artículo 70).

Conclusiones

La CRBV de 1999 regula implícitamente el principio de desconcentración como fundamento de la Administración Pública, en tanto, el DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 regulan expresamente la desconcentración como principio de funcionamiento y organización de la Administración Pública.

La tesis mayoritaria y la tesis minoritaria sobre el principio de desconcentración presentan aspectos concordantes: principio rector de organización administrativa, desviación de la competencia, relación interorgánica y jerárquica, acto jurídico normativo de carácter permanente y optimización del funcionamiento y organización de la Administración Pública. La tesis mayoritaria y la tesis minoritaria sobre el principio de desconcentración presentan un aspecto divergente:

el contenido de la transferencia.

Se afirma que el DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública del 2001 se apartan de la tesis mayoritaria y se inscriben en la tesis minoritaria, pues su interpretación permite colegir que el principio de desconcentración implica transferencia del ejercicio de la competencia y el servicio público, sin titularidad.

La CRBV de 1999 no contempla expresamente el servicio desconcentrado, a diferencia del DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001.

En tal sentido, se estima pertinente destacar que el servicio desconcentrado constituye una especie perteneciente al género órgano desconcentrado.

El estudio concatenado del DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública del 2001 revelan las siguientes comparaciones sobre el servicio desconcentrado:

El DRVFOAP de 2014 y el derogado DRVFOAP de 2008 utilizan las denominaciones servicio desconcentrado sin personalidad jurídica y servicio desconcentrado. La derogada LOAP de 2001 utiliza las denominaciones servicio autónomo sin personalidad jurídica y servicio autónomo. Este cambio de denominación implica una modificación de fondo en lo atinente a la naturaleza jurídica del servicio desconcentrado, por cuanto la autogestión equivale solo a la participación en la toma de decisiones propias y la autonomía equivale a la toma de decisiones propias. Se aprecia, pues, que la tendencia en la organización administrativa venezolana es la supresión de la autonomía y su sustitución por la autogestión.

El DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 confieren, en el ámbito nacional, competencia exclusiva y excluyente al presidente de la República en consejo de ministros para crear al servicio desconcentrado u otorgar tal carácter a órganos existentes.

El DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 prevén tanto la creación *ex novo* o por vez primera como la creación por conversión o transformación del servicio desconcentrado.

El DRVFOAP de 2014 utiliza el *nomen iuris* decreto, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 utilizan el *nomen iuris* reglamento orgánico, ambas expresiones son equivalentes y refieren al acto jurídico normativo orientado a la creación del servicio desconcentrado.

El DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 regulan como propósito del servicio desconcentrado la obtención de

recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio público.

El DRVFOAP de 2014, el derogado DRVFOAP de 2008 y la derogada LOAP de 2001 preceptúan el control jerárquico sobre el servicio desconcentrado, entendido como un control administrativo, interno e interorgánico.

Así, el servicio desconcentrado se conceptúa como un órgano, derivado del principio de desconcentración, dotado de un grado de autogestión, creado en el ámbito nacional exclusiva y excluyentemente por el presidente de la República en consejo de ministros, en ejercicio de la potestad organizativa, *ex novo* y por conversión, mediante decreto o reglamento orgánico, con el propósito de desarrollar actividades orientadas a la obtención de recursos destinados a la prestación de un servicio público, dependiente de la vicepresidencia Ejecutiva, la vicepresidencia sectorial, el ministerio, el viceministerio o la Oficina Nacional; y, por ende, sometido al control jerárquico ejercido por el vicepresidente Ejecutivo, el vicepresidente sectorial, el ministro, el viceministro o el Jefe de la Oficina Nacional, respectivamente.

Se recomienda, en una eventual modificación del DRVFOAP de 2014, utilizar exclusivamente la denominación servicio desconcentrado y obviar la denominación servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, puesto que el servicio desconcentrado configura un órgano y todo órgano carece de personalidad jurídica.

Referencias bibliográficas

- Araujo, José (2007). **Derecho Administrativo. Parte General.** Ediciones Paredes. Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial número 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial número 37.305 17 de octubre de 2001. Venezuela.
- Canónico, Alejandro (2013). De los servicios autónomos sin personalidad jurídica a los servicios desconcentrados en el Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública. **Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano.** Volumen 1, número 1. Venezuela (Pp. 139-173).
- Dromi, Roberto (1996). **Derecho Administrativo.** Ediciones Ciudad Argentina. Argentina.

- Matheus, María y Tavares, Fabiola (2002). Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001: Algunos elementos definitorios de los principios de descentralización y desconcentración. **Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luiciani**. Volumen 2, número 7. Venezuela (Pp. 97-121).
- Ossorio, Manuel (1981). **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Editorial Heliasta. Argentina.
- Peña, José (2001). **Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001**. Tribunal Supremo de Justicia. Venezuela.
- Presidencia de la República (2015). Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Gaceta Oficial número 6.175. 20 de febrero de 2015. Venezuela.
- Presidencia de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial número 6.147. 17 de noviembre de 2014. Venezuela.
- Presidencia de la República (2009). Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Gaceta Oficial número 39.196. 9 de junio de 2009. Venezuela.
- Presidencia de la República (2008). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial número 5.890. 31 de julio de 2008. Venezuela.
- Tavares, Fabiola; Soto, María; Chirinos, Loiralith (2009). Decretos con fuerza de ley propiamente dichos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Cuestiones Políticas**. Volumen 25, número 43. Venezuela (Pp. 204-224).
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2004). **Sentencia de fecha 20 de agosto de 2004. Caso: Reina Sequera y Carmelo González**. Extraído de <http://www.tsj.gob.ve> Venezuela. Consulta: 27/10/2015 (Pp. 1-10).
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa (2013). **Sentencia de fecha 13 de agosto de 2013. Caso: Carlos Enrique Sarmiento Suz**. Extraído de <http://www.tsj.gob.ve> Venezuela. Consulta: 27/10/2015 (Pp. 1-7).

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2006). **Sentencia de fecha 6 de julio de 2006. Caso: Fiscal General de la República.** Extraído de <http://www.tsj.gob.ve> Venezuela. Consulta: 27/10/2015 (Pp. 1-11).

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2005). **Sentencia de fecha 2 de agosto de 2005. Caso: Sociedad Mercantil TEDISCA, C.A.** Extraído de <http://www.tsj.gob.ve> Venezuela. Consulta: 27/10/2015 (Pp. 1-18).

Vásquez, Freddy (1982). Los servicios autónomos sin personalidad jurídica. **Revista de Derecho Público.** Número 12. Venezuela (Pp. 39-53).