

Para ver esta película, debe
disponer de QuickTime™ y de
un decodificador.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

LAS MISIONES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA

Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al Grado
de Especialista en Derecho Administrativo

Autor: Abog. Paula E. Zambrano M.

Asesor: Abog. Esp. Alejandro E. Otero M.

CARACAS, 24 DE FEBRERO DE 2011

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la abogada Paula Esther Zambrano Miguelena, titular de la cédula de identidad N° V-15.976.166, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **LAS MISIONES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, el mes de junio de 2010.

Abog. Esp. ALEJANDRO E. OTERO M.
C.I. N° V-13.338.964

AGRADECIMIENTO

*A **Alejandro E. Otero M.**, porque en tiempos de álgidos cambios jurídicos y políticos para el país, creyó en la pertinencia de este trabajo y me brindó su generosa asesoría.*

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Página
RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULOS	
I. LA POTESTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS PARA CREAR MISIONES	
1. Concepto	6
2. Régimen jurídico	9
3. Principios de la organización administrativa	14
4. Consecuencias	24
II. LAS MISIONES	
1. Concepto	31
2. Naturaleza jurídica	41
3. Objetivos	49
4. Tipos	53
5. Políticas rectoras	61
6. Organismos de adscripción	63
7. Formas de financiamiento	64

III. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LAS MISIONES Y OTRAS FORMAS ORGANIZATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	
1. Semejanzas	66
2. Diferencias	70
IV. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LAS MISIONES Y DE OTROS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	
1. Constitucional y legal	74
2. Principios del gasto público	77
3. Gasto público generado por las misiones	80
4. Gasto público generado por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional que desarrollan actividades asignadas a las misiones	86
V. LOS MECANISMOS DE CONTROL PARA LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MISIONES	
1. Controles legales	91
2. Controles judiciales	96
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

LISTA DE TABLAS

Página

**TABLA Nº 1. PRESUPUESTO DE GASTOS DE LAS MISIONES
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2010**

84

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**LAS MISIONES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
VENEZOLANA**

Autor: Paula E. Zambrano M.
Asesor: Alejandro E. Otero M.
Fecha: junio, 2010

RESUMEN

Esta investigación analiza a las misiones como una nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional, que a pesar de no estar regulada en la Constitución Nacional, fue legalizada en el año 2008 a través del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y, en virtud de ello, puede ser creada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la potestad organizativa, prescindiendo de algunos de los principios relativos a la organización administrativa.

Aunque la naturaleza jurídica de esta figura no ha sido claramente determinada en el referido instrumento legal ni en la doctrina nacional, este estudio hace esfuerzos para determinarla, conocer su impacto presupuestario y sus caracteres diferenciales respecto a otras formas organizativas.

Los resultados obtenidos en este trabajo, permiten concluir, que la función desempeñada por las misiones en la organización administrativa venezolana, no es trascendente para el logro de los cometidos estatales. Por el contrario, esta estructura legal se erige en flagrante desconocimiento de las instituciones de la Administración Pública constitucionalmente establecidas, al duplicar las competencias de éstas y permitir que su capacidad de eficiencia disminuya.

De allí que, la presente investigación consista en un estudio documental, de corte monográfico a nivel descriptivo, fundamentado en el análisis jurídico-crítico de la información y, además, constituya un significativo aporte al Derecho Administrativo del país.

Descriptor: Misiones. Potestad organizativa. Principios de la Administración Pública. Administración prestacional. Gasto público. Mecanismos de control.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública venezolana se ha visto caracterizada en las últimas décadas, por el acelerado crecimiento de su estructura, la ineficiencia y la corrupción.

Aunque de los mencionados defectos adolecen gran parte de las administraciones públicas del mundo, los esfuerzos realizados en Venezuela para superar esa indeseable imagen e innovarla, no han sido fructíferos.

Desde finales del siglo XX y el transcurso del actual siglo XXI, esos intentos de transformación se han enfocado a aspectos meramente formales, entre ellos, la asignación constitucional de la potestad organizativa sobre la Administración Pública Nacional al Presidente de la República, la reforma y posterior derogatoria de la Ley Orgánica de la Administración Central, la creación de la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional, reorganizaciones administrativas, cambio de nombres de los ministerios, la constitución de innumerables nuevos órganos y entes, así como la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública y, su consecuente derogación, en virtud del reciente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (en lo adelante DRVFLOAP).

Ese panorama se ha desarrollado, durante los últimos 11 años, en el marco de un proyecto revolucionario y socialista de Estado.

El principal obstáculo para la reforma de la Administración Pública venezolana, lo representa el ejercicio autoritario y desorganizado de la potestad organizativa presidencial, pues a través de ella, se han proliferado

organizaciones y fondos extrapresupuestarios, que pretenden de forma simultánea, prestar servicios públicos y solucionar problemas de Estado.

Es así como, desde el año 2003 se instauró a la par de la organización administrativa, unas estructuras que se denominaron “misiones”, las cuales pese a no estar establecidas en la Constitución Nacional, inicialmente se concibieron, como mecanismos para la ejecución de políticas públicas en materia social, pero sobrevenidamente, fueron legalizadas como una nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional, susceptible de ser creada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros “cuando circunstancias especiales lo ameriten”, para atender las necesidades fundamentales y urgentes de la población, como si en definitiva, los órganos y entes de la Administración, no procuraran dentro del ámbito de sus respectivas competencias, satisfacer esas necesidades en aras de consolidar los cometidos estatales.

Sin embargo, las misiones lejos de solucionar la caótica situación que subyace continuamente en el seno de la Administración Pública, siguen demandando cuantiosas asignaciones presupuestarias, han contribuido al manejo ineficiente de los recursos públicos y al debilitamiento de la institucionalidad gestada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 y que fue aprobada por el pueblo venezolano mediante referendo, porque no son óptimas ni eficientes, todo lo cual permite afirmar que esta nueva estructura constituye, en su conjunto, un sistema organizativo inconstitucional.

Fue esa la principal motivación, de dedicar tiempo y esfuerzo intelectual, en el desarrollo de la presente investigación documental y analítica, sobre un tema escasamente abordado en Venezuela desde la óptica jurídico-crítica, que demuestra la función desempeñada por las misiones en la organización

administrativa venezolana, perfilándose en consecuencia, como un aporte al Derecho Administrativo, a los organismos del Estado, a los funcionarios que ejercen el Poder Público y también para los ciudadanos venezolanos y extranjeros, que sólo conocen de las misiones aspectos jurídicos no cónsonos con la realidad de lo que este fenómeno implica para la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Es así como, afrontando las limitaciones que representa el desarrollo de un estudio de esta índole, marcado por los constantes cambios jurídicos y políticos que reiteradamente se suscitan en el país, se trató de compendiar en cinco capítulos, apreciable información razonada para la comprensión jurídico-organizacional de las misiones.

En este orden de ideas, la presente investigación se divide y desarrolla de la siguiente forma:

En el *Capítulo I*, se efectúa una interesante indagación sobre el régimen jurídico de la excepcional potestad presidencial para crear misiones, atendiendo a la atribución conferida al Jefe del Ejecutivo Nacional, en los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, la cual se caracteriza por ser una ampliación de la potestad organizativa que detenta este mismo funcionario sobre la Administración Pública Nacional. Asimismo, se analizan los principios de la organización administrativa y se determinan las consecuencias que se originan, por ejercer esa facultad al margen de los referidos principios.

Luego, en el *Capítulo II*, se esboza el concepto jurídico de las misiones, con base en los juicios de valor emitidos por la doctrina nacional y la jurisprudencia. Igualmente, mediante un minucioso análisis se determina la naturaleza jurídica de esta estructura, se establece su clasificación, sus

objetivos, sus políticas rectoras y sus formas de financiamiento, afirmándose incluso, que el DRV/FLOAP legaliza a las misiones, pero las excluye de la aplicación integral de sus disposiciones, lo cual es inconcebible.

Seguidamente, los *Capítulos III y IV*, precisan en primer lugar; las semejanzas y diferencias existentes entre las misiones y otras formas organizativas de la Administración Pública Nacional, exceptuando de ese análisis a las estructuras propias de las administraciones estatales, distritales y municipales; y en segundo lugar, el régimen presupuestario de las misiones, por lo tanto, mediante un sucinto estudio se presenta la magnitud del gasto presupuestario de éstas en los últimos 3 años, respecto a otros organismos públicos, así como la repercusión que los principios inherentes al gasto público infligen sobre ellas, en la relación costo-beneficio.

Por otra parte, el *Capítulo V* se circunscribe a la formulación de propuestas legales y judiciales, que deben ser tomadas en cuenta por las autoridades competentes, como mecanismos de control coadyuvantes para que la creación de las misiones y las actividades que se les encomienden, se ejecuten conforme a los principios fundamentales que rigen a la Administración Pública.

Posteriormente, se expresa de manera concreta las conclusiones del trabajo, con las cuales se deja constancia de la consolidación del objetivo general de la investigación, esto es, que en la organización administrativa venezolana las misiones no desempeñan una función trascendente para el logro de los cometidos estatales, pues esta estructura al duplicar las competencias legalmente atribuidas a otros órganos y entes de la Administración Pública, no sólo desconoce a toda una institucionalidad

constitucionalmente estatuida, sino que permite que el sector público se incremente sin límites y disminuya su capacidad de eficiencia.

Finalmente, se realizan recomendaciones generales con el firme propósito de que la inminente y necesaria reforma de la Administración Pública venezolana, se efectúe con estricto apego a las normas y principios que la gobiernan, prescindiendo definitivamente del componente político-ideológico que ha predominado en ella y, que se vio acentuado, con el surgimiento de las misiones.

CAPÍTULO I

LA POTESTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS PARA CREAR MISIONES

1. Concepto

Al estudiar la atribución que el artículo 131 del actual DRVFOAP, le otorga al Presidente de la República en Consejo de Ministros para crear misiones, se debe centrar especial atención a la *excepcional* potestad organizativa, que desde la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, detenta este mismo funcionario sobre la Administración Pública Nacional (artículo 236 numeral 20).

Esta precisión es importante porque la referida potestad ha sido definida por la doctrina nacional como "... el conjunto de facultades que la Administración Pública ostenta para configurar su estructura ..." (Araujo, 2007, 269); implicando esas facultades, la creación, modificación y extinción de estructuras subjetivas de Derecho Público, cuyo ejercicio en el caso venezolano, es exclusivo y excluyente del Jefe del Estado (Rodríguez, 2008, 183).

Bajo este contexto, resulta necesario indicar, que en ejercicio de la potestad organizatoria, la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional fija el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos que conforman a la Administración Pública venezolana a nivel nacional, así como sus entes adscritos; mediante *decretos* (actos de rango sublegal), siendo el Decreto Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, el más conocido de los que ha dictado para organizarla.

De allí que, esta facultad sea considerada por Grau (2005, 10) como "... Uno de los cambios más importantes de la rama Ejecutiva en la Constitución de 1999 ..."; radicando esta apreciación, en que por más de 38 años y bajo el impero de la Constitución de 1961, el extinto Congreso Nacional de la República, mediante la sanción de una ley orgánica era el competente para organizar, en su nivel nacional a la Administración Pública.

Al respecto, debe destacarse que la doctrina extranjera, entre ellos, García de Enterría y Fernández (1997, citado por Parra, 2005, 230), al efectuar el estudio de las potestades públicas administrativas -dentro de las cuales se incluye la potestad organizativa-, indican que éstas "... ni son, ni pueden lógicamente ser ilimitadas, incondicionadas y absolutas, sino estrictamente tasadas en su extensión y en su contenido", toda vez que están orientadas al logro de los fines del Estado y al bienestar general.

Ello implica que, atendiendo al principio de legalidad, dicha potestad debe ejecutarse dentro de los límites que constitucional y legalmente han sido establecidos para ello, en este caso, conforme a los principios y lineamientos señalados en el DRVFOAP, ya que el "... reconocimiento de la potestad organizativa a la Administración Pública no ha planteado nunca problemas, pues se reconoce a toda entidad jurídicamente personificada, como un principio general del Derecho ..." (Araujo, 2007, 269).

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, puede afirmarse, que a través del rector de la Administración Pública Nacional, ésta posee la facultad para autoorganizarse, con el objeto de adaptarse a los requerimientos que imponga el interés público.

Sin embargo, a partir del año 2008 la potestad organizativa presidencial merece ser analizada con otra óptica, en virtud que el artículo 15 del DRVFOAP, efectuó la *ampliación* de ésta al legalizar la figura de las misiones –la cual será objeto de análisis en el siguiente Capítulo-, como una estructura inherente al componente orgánico de la Administración, cuya creación obedece a la voluntad del Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando *circunstancias especiales lo ameriten*, con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.

En efecto, este expreso reconocimiento legal que amplía la facultad presidencial bajo estudio, surge, por una parte; como una medida para subsanar la extralimitación de funciones en la cual venía incurriendo el primer mandatario nacional, al ampararse en el ejercicio de la potestad organizatoria que ostenta sobre la Administración Pública Nacional, con la intención de instaurar una forma organizativa no prevista en la Constitución ni en las leyes del país, que burocratizó aun más a la Administración dado el desorden organizativo que se generó al crearlas y, por la otra; para materializar una de las dos categorías de Administraciones Públicas que propuso en el Proyecto de Reforma Constitucional (rechazado por la voluntad popular de los venezolanos, en el referendo aprobatorio que se celebró el 2 de diciembre de 2007), la cual sería de índole prestacional y estaría conformada por organizaciones de variada naturaleza, denominadas *misiones*.

Realizadas las consideraciones que anteceden, es imperioso conceptualizar en términos jurídicos, esta nueva atribución legal que le permite al Jefe del Poder Ejecutivo Nacional, introducir en la organización administrativa venezolana una institución como las *misiones*, de las cuales se

discute mucho, pero poco se conoce desde la perspectiva jurídico-organizacional.

En tal sentido, al interpretar sistemáticamente las disposiciones del DRVFOAP, la facultad presidencial para crear misiones se concibe como:

Un nuevo atributo de la potestad organizativa, que exclusivamente habilita al Presidente de la República en Consejo de Ministros, no sólo a erigir sino también reformar y suprimir, *estructuras no previstas y reguladas en la Constitución Nacional*; mediante decretos de carácter discrecional, que se dictan atendiendo a circunstancias estimadas como especiales por esa autoridad, con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.

En ejercicio de dicha potestad, el más alto funcionario de la República debe determinar el órgano o ente de adscripción o dependencia de la respectiva misión, sus formas de financiamiento, funciones y la conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades que se le encomienden y, además, se encuentra obligado a observar los parámetros establecidos en la Carta Magna, la Ley y los lineamientos dictados por la Comisión Central de Planificación.

2. Régimen jurídico

Prosiguiendo en el análisis de la atribución presidencial para crear misiones, cuyo concepto fue esbozado en el subcapítulo anterior, el cual denota características que evidencian la ampliación de la potestad organizativa del Jefe del Estado; corresponde concretar ahora las disposiciones normativas que regulan su asignación y ejercicio.

En primer lugar, debe indicarse, que por vía de *excepción* el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), innova al concederle la titularidad de la potestad organizativa sobre la Administración Pública Nacional, al Presidente de la República, en los siguientes parámetros:

... Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: ... Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y **otros organismos de la Administración Pública Nacional**, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica. (Subrayado añadido).

Ahora bien, cuando se indica que la referida facultad es *excepcional* es porque, en principio, la titularidad de la potestad organizativa del resto de los órganos que integran el Poder Público Nacional, en sus distintas ramas, le corresponde a la Asamblea Nacional, por pertenecer la materia de organización y funcionamiento de los señalados órganos, al ámbito de la reserva legal nacional.

Esto conlleva que dicha atribución sea ejercida por el órgano legislativo nacional, mediante leyes formales, incluso a modo de ejemplo y atendiendo a lo preceptuado en los artículos 142 y 203 *ejusdem*, las leyes que se dicten para organizar a los poderes públicos, son de carácter orgánico, no siendo así cuando se trata de la creación de institutos autónomos.

No obstante, la intención de los constituyentes del año 1999, en lograr mayor flexibilidad en el manejo de los asuntos públicos, así como una

conducción más operativa de la Administración Pública por parte del Presidente de la República, fue lo que permitió consagrar constitucionalmente una singularidad a la configuración organizativa de la Administración Pública Nacional, ya que ello permitiría "... agilizar los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas ..." y, en estos términos, está plasmado en la Exposición de Motivos de la Constitución Nacional.

Precisamente por esas razones, se le permite al Jefe del Estado, que a través de un acto administrativo –que en definitiva es de rango inferior a la ley-, organice al conjunto de órganos y entes que realizarán las funciones inherentes a la consolidación de los fines del Estado.

En segundo lugar, el artículo 58 del DRVFOAP (2008), al desarrollar la potestad organizativa de rango constitucional otorgada a la máxima autoridad de la Administración Pública Nacional, le atribuye mediante decreto, igualmente, la facultad para fijar:

... el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y **otros órganos de la Administración Pública Nacional**, así como sus entes adscritos, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional y en los principios de organización y funcionamiento establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica. (Subrayado añadido).

En tercer lugar, el mismo DRVFOAP en su artículo 15, dispone lo que atinadamente se estima como "el nuevo elemento de la potestad organizativa presidencial", al incluir a las *misiones* como una estructura

susceptible de ser creada en ejecución de esa potestad y, en efecto, la norma establece que:

... Los órganos, entes y **misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa**, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. (Subrayado añadido).

En cuarto lugar, de forma específica y como novedad legislativa, se prevé en el artículo 131 del DRVFOAP, el contenido y alcance de la atribución del Presidente de la República para crear misiones. Por consiguiente, este alto funcionario "... en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, **podrá crear misiones** destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada" (Subrayado añadido).

En último lugar y, no por ser de menor importancia, debe destacarse el carácter obligatorio y prevalente de las "... normas y principios relativos a la planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública ...", contenidas en el Decreto N° 5.384 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (2007), por cuanto a tenor de lo estipulado en el artículo 19 *ejusdem*, todo acto de rango legal o sublegal (como el decreto presidencial que cree, modifique o extinga una misión), deberá ser dictado con observancia de los principios allí establecidos.

De esta forma, al indicar el precitado artículo 15 del DRVFL0AP que los titulares de la potestad organizativa, en el ejercicio de sus funciones, deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada, resulta acertado concluir, que los lineamientos, políticas y planes que dicte la Comisión Central de Planificación, en correspondencia con el Plan Económico y Social de la Nación y como órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada de la Administración Pública Nacional, deben ser acatados por el Presidente de la República cada vez que ejerza la atribución legal para crear misiones.

Ahora bien, los lineamientos, políticas y planes en referencia, adquieren carácter obligatorio luego que son aprobados por el Jefe del Ejecutivo Nacional y publicados en la Gaceta Oficial, lo cual merece especial atención, ya que la facultad presidencial analizada, le permite crear misiones a un funcionario que, en definitiva, es la misma autoridad sobre quien recae la atribución de dictaminar las directrices que deben ser acatadas – indistintamente-, por todos aquellos que laboren en los órganos y entes de la Administración Pública, situación que acarrea sin duda alguna, el cuestionamiento del régimen jurídico en que se fundamenta la potestad presidencial para crear misiones, porque en la práctica, se está facultando al Presidente de la República para crear una nueva forma organizativa de la Administración Pública, que responde a reglas establecidas por él mismo.

Como puede observarse, el marco jurídico de la potestad presidencial para crear misiones es extenso y está representado por variadas disposiciones constitucionales y legales, destacando entre ellas: *i)* aquellas que instituyen al Presidente de la República la facultad para estructurar a *otros organismos* de la Administración Pública Nacional; *ii)* las que le asignan de forma expresa la competencia para establecer, modificar y

suprimir misiones; *iii*) las que regulan los requisitos que debe contener el decreto presidencial, a través del cual se manifieste el ejercicio de dicha potestad y *iv*) las relativas a los lineamientos dictados en la materia, por la Comisión Central de Planificación.

3. Principios de la organización administrativa venezolana

A los fines de comprender el impacto de la potestad presidencial para crear misiones, es indispensable en este punto de la investigación, conocer en detalle, los principios organizativos que gobiernan de manera general a la Administración Pública, pues son éstos los patrones orientadores que, en cierto modo, determinan hasta dónde llega el poder de autoorganización y, por ende, la competencia del Jefe del Estado venezolano para originar una nueva estructura administrativa, concebida por el DRVFL0AP con el nombre de “misiones”.

En virtud de lo anteriormente expuesto, no serán examinados los principios fundamentales que rigen la estructura administrativa –pues serán desarrollados en el Capítulo V-, ni los concernientes a su actividad y competencia; ello el propósito de centrar singular atención a los indicados *supra*.

Delimitado el ámbito de estudio, es ineludible referir a las afirmaciones de Araujo (2007, 269), quien señala que “... la potestad organizativa encuentra ... límites para su ejercicio, tales como los requisitos formales y materiales para la creación, modificación o extinción de los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente ...”.

Esos límites o condicionamientos, que el citado autor distingue en 3 grupos: *i)* sustantivos o materiales, *ii)* procedimentales y *iii)* financieros o presupuestarios; no son otros que los “principios” y, procuran diezmar el crecimiento anárquico de la organización administrativa, que usualmente “... responde ... a la primacía de los intereses particulares sobre los generales” (Araujo, 2007, 273).

Ahora bien, el Poder Legislativo es el competente para establecer mediante Ley, los lineamientos que deben observarse al ejercer la potestad organizativa y, el Poder Ejecutivo, se encarga de dictar los reglamentos de organización.

En este orden de ideas, encontramos, que el DRVFOAP determina cuáles son los principios rectores de la organización de la Administración Pública, mientras que la doctrina nacional los conceptualiza y clasifica.

Así, entre las diversas clasificaciones efectuadas por los autores, destaca, la delineada por Brewer (2008), quien establece que los principios relativos a la organización administrativa, son:

- a. La reserva legal en la asignación de la titularidad de la potestad organizativa.
- b. La titularidad para la organización de la Administración Pública Central Nacional.
- c. Requisitos para la creación y modificación de órganos y entes.
- d. El principio de la previsión financiera.
- e. El principio de simplicidad y transparencia de la organización administrativa.
- f. El principio de jerarquía.

En lo que respecta a la clasificación anterior y, sin ánimos de establecer una nueva, ésta se sintetiza en 5 elementales principios, cuya enumeración y contenido se exponen a continuación:

1. Principio de reserva legal en la asignación de la titularidad de la potestad organizativa:

Este principio proclama que la potestad para crear estructuras subjetivas de Derecho Público, sólo puede establecerse mediante Ley, por esta razón, ningún instrumento normativo de inferior jerarquía puede regular esta competencia.

En efecto, por así disponerlo el artículo 15 del DRVFOAP, en la Administración Pública Nacional Centralizada, esa titularidad corresponde al Presidente de la República y, las pautas para su ejercicio, están consagradas en la Constitución, la Ley y los lineamientos dictados por la Comisión Central de Planificación.

2. Principio de la observancia de los requisitos exigidos en la Ley para la creación y modificación de órganos y entes:

El artículo 16 del DRVFOAP exhorta a los titulares de la potestad organizatoria, para que cada vez que introduzcan un nuevo órgano o ente en la estructura de la Administración Pública, cumplan con una serie de requisitos exigidos al efecto.

Este mandato tiene como finalidad, garantizar que toda estructura organizativa indique no sólo el objetivo que persigue y su competencia, sino también la forma que adopta, su ubicación en la estructura administrativa, su

adscripción funcional y administrativa, así como la previsión de las partidas y asignaciones presupuestarias necesarias para su organización, funcionamiento o reformas organizativas.

Igualmente, es pertinente enfatizar, que la creación, supresión y liquidación de los órganos y entes administrativos, se debe materializar a través de actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquéllos que determinaron su creación o última modificación.

El cumplimiento de estos requisitos determina, en gran parte, la viabilidad en la creación y funcionamiento de un órgano o ente, ya que no es factible crear una nueva forma organizativa, si ésta supone la duplicación de competencias de otro organismo preexistente en la estructura administrativa.

En gran medida, estos requisitos permiten, que la dimensión y organización de la Administración Pública, sea proporcional y consistente con los objetivos que se le han sido asignados a los órganos y entes al momento de su creación.

3. Principio de responsabilidad fiscal:

Este es uno de los principios de mayor relevancia en el ejercicio de la potestad organizativa, establecido en aras de evitar irregularidades en el manejo de los recursos públicos. En este sentido, el artículo 17 del DRVFOAP consagra que:

No podrán crearse nuevos órganos o entes en la Administración Pública que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, los estados, los distritos metropolitanos o de los municipios, **sin que se creen o**

prevean fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a las necesarias para permitir su funcionamiento. (Subrayado añadido).

La intención del legislador al establecer dicha prohibición, consiste en que los titulares de la potestad organizativa, sean garantes en la previsión de los ingresos ordinarios indispensables para la creación y puesta en marcha de una estructura organizativa, ya que lo contrario generaría un caos organizacional, que en definitiva repercute, en el funcionamiento de la Administración Pública, pues ello fomentaría la corrupción e impulsaría el surgimiento de organismos paralelos a ésta, que funcionarían con fondos que no se presupuestaron, en su debida oportunidad para tal fin.

4. Principio de simplicidad y transparencia de la organización administrativa:

Este principio procura la sencillez y transparencia institucional de la organización de la Administración Pública, en lo concierne a la asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas.

Del mismo modo, busca que la estructura organizativa sea accesible a los ciudadanos, para que éstos puedan recibir información por cualquier medio, ser orientados y, además, resuelvan aquellos asuntos que les compete a la Administración (artículo 22 del DRVFOAP).

5. Principio de jerarquía:

Respecto a este principio, Gallego (2001, 28) señala:

... **la jerarquía constituye un principio** que determina un sistema estructurado de carácter piramidal de los órganos

administrativos que tengan atribuida la misma competencia material, **en virtud del cual los superiores dirigen y fiscalizan a los inferiores para conseguir la unidad de actuación del conjunto**, en orden a garantizar el cumplimiento de los fines que el ordenamiento les atribuye. (Subrayado añadido).

Por su parte, el artículo 28 del DRVFOAP, aunque establece en términos semejantes este principio, expresa que "... El incumplimiento por parte de un órgano inferior de las órdenes e instrucciones de su superior jerárquico inmediato obliga a la intervención de éste y acarrea la responsabilidad de las funcionarias o funcionarios a quienes sea imputable dicho incumplimiento ...".

Además, este principio, permite explicar el funcionamiento óptimo de una organización, ya que está encaminado a articular las relaciones que se producen entre sus órganos y miembros, toda vez que, desde la óptica del Derecho de Organización, la relación jerárquica "... implica que el superior puede imponer su decisión al inferior y que el inferior tiene la obligación jurídica de aceptar las órdenes que le impone su superior e incluso de aceptar la eliminación de sus resoluciones por su superior jerárquico" (Gallego, 2001, 28).

Ahora bien, es necesario aclarar, que la jerarquía representa un principio esencial en las organizaciones centralizadas, motivado al hecho que la centralización demanda la subordinación de las autoridades inferiores a las superiores en el orden jerárquico, mientras que las estructuras descentralizadas son totalmente incompatibles con la jerarquía.

De los principios que preceden, se evidencia, el grado de relevancia que comporta su aplicación en una organización administrativa, lo cual, sigue siendo un objetivo por cumplir para la transformación de la Administración Pública venezolana.

Sin embargo, pese a los intentos realizados por los titulares de la potestad organizativa, con miras a reformar a la Administración Pública para hacerla dinámica y eficiente, éstos no terminan de materializarse por la inobservancia de los principios organizativos, situación que demuestra el ilegal ejercicio de esa potestad.

Por ello, es conveniente esclarecer de qué manera el ejercicio de la potestad presidencial para crear misiones, contraría los principios concernientes a la organización administrativa.

Así, efectuado el examen de los aludidos principios, en especial, el atinente a los requisitos de obligatorio cumplimiento con ocasión a la creación, modificación, supresión y liquidación de cualquier forma organizativa contemplada en el Decreto Ley que rige la materia, se aprecia con preocupación, que ese principio –consagrado en el artículo 16 *ejusdem*-, únicamente aplica para los “órganos y entes”.

Tal apreciación, si bien pudiera parecer extrema, no desconoce que la norma destinada a regular a las misiones, establece lo siguiente: “El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión, determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas” (artículo 131 del DRVFLAP).

Pero, aunque la citada disposición prevé algunos de los requisitos exigidos para la creación de “órganos y entes”, es en si misma imprecisa, porque no incluye otros principios básicos del Derecho de Organización, que son imperativos y demandan la diligencia del Presidente de la República, cuando pretenda ejercer su facultad legal para crear misiones.

Frente a esta afirmación, no podría alegarse que los requisitos exigidos para la creación y modificación de órganos y entes administrativos, se aplican por analogía a las misiones. Al respecto, es menester señalar, que cuando no existe disposición precisa de la Ley, el Código Civil (1982) consagra en su artículo 4 una solución: “... se tendrán en consideración las disposiciones que regulen casos semejantes o materias análogas, y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho”.

No obstante, en el caso concreto, las misiones no pueden asimilarse a las figuras organizativas representadas por los órganos y entes, ya que no existe semejanza alguna entre dichas estructuras, ni mucho menos, obedecen a materias análogas.

A modo ilustrativo, la creación de los órganos y entes es producto del normal desenvolvimiento de la Administración Pública, mientras que las misiones circunscriben su existencia a la “urgente satisfacción de las necesidades fundamentales de la población”, es decir; exceden del ámbito de la normalidad, para operar ante “circunstancias especiales” que así lo ameriten, como si se tratara de un estado de emergencia.

Otra consideración a destacar, es la violación de los mecanismos de previsión y asignación presupuestaria de las misiones, pues en el referido artículo 131 del DRVFOAP no se realiza indicación alguna sobre lo que

debe entenderse por “formas de financiamiento”, omitiéndose cualquier mención a la previsión de los recursos económicos de estas estructuras por vía de la Ley de Presupuesto Anual; apreciación que simultáneamente hace patente el menoscabo del principio de responsabilidad fiscal, por comportar la creación de las misiones un aumento en el gasto recurrente de la República.

De otra parte, la creación de las misiones permite la duplicación desmedida de las competencias asignadas a los ministerios, viceministerios, empresas, fundaciones, institutos autónomos y órganos desconcentrados, que actualmente integran la organización administrativa del Estado venezolano, lo cual no es más que el resultado de la deficiente conducción de las políticas públicas, que deja a un lado el ejercicio planificado de la potestad organizativa presidencial, toda vez que, dos estructuras organizativas no pueden tener atribuida la misma competencia.

Al apartarse las misiones de los más elementales principios de organización, no sólo se hace forzoso replantear la modificación y supresión de algunas estructuras administrativas preexistentes; sino que es posible aseverar, que la potestad atribuida al Presidente de la República junto a sus Ministros, contraría flagrantemente esos principios.

A propósito y no en vano, el catedrático Brewer (2009, 160), plantea:

... con la reforma de la LOAP de 2008, **se ha regularizado legislativamente a las “misiones” pero precisamente para no regularlas, pues la Ley**, como se verá, **se destina íntegramente a regular exclusivamente a los “órganos y entes”**, dejando fuera de sus regulaciones a las “misiones”, estando sin embargo, todas en común, sólo sujetas a “los

lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. (Subrayado añadido).

Este criterio coloca de manifiesto, la acentuada intención del legislador -que casualmente fue el máximo jerarca de la Administración Pública Nacional, investido de la delegación legislativa que le confirió la Asamblea Nacional, mediante la Ley Habilitante de fecha 1º de febrero de 2007, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.617, de la misma fecha, que le permitía dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en variados ámbitos, entre ellos, el inherente a la “transformación de las instituciones del Estado”-, de extender la potestad organizativa con el objeto de incorporar a la Administración Pública Nacional, una nueva estructura, exenta casi en su totalidad, del régimen jurídico establecido en el DRVFOAP, pues en su conjunto sólo se esmera por regular a los órgano y entes.

Y es que no puede olvidarse (por tratarse de otro hecho trascendente de la historia política del país), que ello tiene un antecedente no muy remoto: el rechazado Proyecto de Reforma Constitucional del año 2007, con el cual se buscaba constitucionalizar dos categorías de administraciones públicas: la burocrática o tradicional, que atendía a las estructuras previstas y reguladas en la Constitución Nacional y, las misiones, constituidas por organizaciones de variada naturaleza regidas por principios más flexibles y dinámicos que los aplicables a las organizaciones burocráticas.

Esa “flexibilización” es lo que, en esa oportunidad, Hernández (2008, 178), consideró como el reconocimiento de “... una suerte de *huida del Derecho Administrativo*, pero no a favor del Derecho Privado sino a favor del sistema jurídico ... derivado de los reglamentos dictados por el Presidente de

la República”, que no podía llevarse a extremos, porque si bien las Administraciones prestacionales deben regirse “... por normas más flexibles que las que informan a la Administración de limitación ...”, en virtud de la cláusula del Estado social y el principio de eficacia, ello “... no implica la ausencia de sujeción al Derecho Administrativo, sino la adecuación de éste a tal faceta prestacional”.

Siendo ello así, se observa claramente, que estamos frente a una potestad que prescinde en su configuración y ejercicio, de los principios organizativos que rigen a la Administración Pública.

4. Consecuencias

El ejercicio de la potestad presidencial para crear misiones, al traducirse en una manifestación y ampliación de la potestad organizativa, viene a reforzar en el ámbito de la organización administrativa venezolana, lo que en el año 2005, Grau consideró una grave afectación al “principio de permanencia”, porque repercute en el ámbito de la seguridad jurídica, le impide a los ciudadanos mantenerse al día sobre cada uno de los organismos encargados de las diversas materias de la vida nacional y, por ende, representa un obstáculo al momento de dirigirse a alguno de ellos en busca de ayuda o información.

Indudablemente, si se cuantifican sólo algunos de los decretos dictados hasta la fecha, en ejercicio de la potestad organizativa presidencial, entre ellos, los 22 Decretos Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (con los cuales se crearon 25 nuevos ministerios y se adscribieron a éstos distintos entes); los que crearon o autorizaron la creación (bajo la forma de órganos y entes) de las 28 misiones

existentes en la actualidad y, los que se seguirán dictando en ejercicio de esta nueva competencia para introducir a las “misiones” como nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional; se hace difícil sostener que la ampliación de la potestad organizativa únicamente para el Presidente de la República, sea positiva para la transformación de la Administración Pública Nacional y para la población.

Por el contrario, desde sus inicios, el particular ejercicio de la potestad organizativa por parte del Presidente de la República, ha presentado serios problemas, que se han agravado con el devenir de los años.

En este sentido, hay que recordar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), además de facultar al Jefe del Estado para estructurar a la Administración Pública Nacional, le otorga en el numeral 11 del artículo 236, la atribución de “Administrar la Hacienda Pública Nacional”, es decir; los bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo de la Nación, están bajo su suprema dirección y administración (Lares, 2008, 452).

Esas amplias facultades, no son más que el reflejo de “... La concentración del poder en el Presidente de la República en una forma que no tiene precedentes en ninguna de las Constituciones anteriores ...” (Rachadell, 2007, 11), lo cual le ha permitido en estos últimos 10 años organizar a la Administración Pública Nacional, de acuerdo a sus propios intereses e ideales políticos y no en aras del interés general, en el marco del ambicioso Proyecto de Revolución Bolivariana y de Socialismo del Siglo XXI, que lideriza.

Por esta razón, no deja de causar asombro la gran cantidad de entes y órganos que se han creado en el referido lapso, destacando las “misiones”

bajo la forma de fundaciones y empresas del Estado, debiendo hacerse la salvedad, que desde la consagración en los artículos 15 y 131 del DRVFOAP de la nueva potestad presidencial para crear misiones y la legalización de éstas, al Presidente de la República no se le ha visto mayor interés por ejercer esa atribución en los términos preceptuados en ambas normas, ni siquiera con el propósito de demostrarle a sus adversarios, que realmente, como reza la exposición de motivos del DRVFOAP, era necesario:

... efectuar cambios en las estructuras públicas, con la finalidad de adaptarlas a la nueva realidad social y política del país, y **maximizar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública, destruyendo las estructuras burocráticas y paquidérmicas que han caracterizado a las instituciones públicas, a los fines de lograr un acercamiento efectivo a la población y la satisfacción de sus necesidades fundamentales de manera oportuna**, así como superar los procesos burocráticos enquistados, pero garantizando el apego a la legalidad en la actuación. (Subrayado añadido).

En todo caso, merece ser destacado, que en ejercicio de la potestad organizativa asignada constitucional y legalmente a la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional, se han creado numerosos órganos (ministerios, servicios desconcentrados, viceministerios y comisiones presidenciales); asimismo, se autorizó la creación de entes (fundaciones y empresas del Estado) sin ningún tipo de planificación ni control.

Así, aunque esa facultad deba ser ejercida en Consejo de Ministros, ello no representa un obstáculo para que el Jefe del Estado, expanda a la Administración Pública Nacional, con el objetivo de flexibilizar y asegurar su política gubernamental en materia de seguridad social y política en general.

Dicha actuación, en definitiva, constituye la expresión del modelo burocrático populista de base militar que desde el año 2002, adopta la Administración Pública venezolana con la creación de la “Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional en Instrumento para la Consolidación del Nuevo Estado Venezolano”, la cual tenía como función, transformar a la Administración en el marco de la institucionalidad impuesta por la Constitución de 1999 y los polémicos 49 decretos-leyes surgidos con ocasión de la Ley Habilitante de esa época, concebidas por la entonces Vicepresidenta Ejecutiva de la República, ciudadana Adina Bastidas, como “el marco institucional de la revolución” (Córdova, 2006).

Actualmente, la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, no se compadece a la que existía en el año 1998 cuando el actual Presidente de la República fue electo, y por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Central, sólo existían 14 Ministerios con un número inferior de entes adscritos a los que existen en el año 2010.

De esta forma, admitir en el ordenamiento jurídico venezolano una innovadora potestad que habilita a una autoridad para crear estructuras no previstas en la Carta Magna, mediante actos de rango sublegal, merma la eficiencia de la Administración Pública, porque se permite el surgimiento de una forma organizativa que delibilita las funciones asignadas a la institucionalidad preexistente.

Este fenómeno, contribuye a la reproducción de la imagen negativa que se tiene de la Administración Pública venezolana, acentuada desde la década de los años 80' y que obedece, primordialmente, al crecimiento del sector público, su deficiente funcionamiento y a la inevitable corrupción.

Esa perspectiva inclina la crítica, hacia el crecimiento permanente y desordenado de la Administración Pública, marcado por la perentoria necesidad que sobrevenía "... cada cinco años, de 'crear algo nuevo' y 'fundar algo' (o por lo menos cambiar los nombres, siglas y logotipos a lo ya existente) como para dejar, con 'su' organismo, una impronta personal y un sello propio, que servirá como prueba de la labor cumplida" (Cova y Hannot, 1984, 259).

El crecimiento organizacional al cual se hace referencia y, que en la práctica, requiere de una minuciosa labor si se desea conocer la cifra exacta que totaliza al conjunto de órganos, entes y misiones que integran a la Administración Pública Nacional, se encarga de la gestión de los asuntos que exclusivamente le competen al Estado venezolano.

Sin embargo, la reiterada técnica de crear nuevas instituciones sin escatimar mayores esfuerzos en reestructurar el universo administrativo existente o alcanzar el funcionamiento eficiente de la Administración, implica la prescindencia –como ya fue expresado- de los principios organizativos e impide el correcto manejo de la potestad organizativa presidencial y, en especial, su nuevo atributo, el de "crear misiones".

El éxito en el desarrollo de las políticas gubernamentales depende, en gran medida, de la organización que adopte la Administración Pública. Así, pese a la existencia de invaluables avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos económicos, no se atenderán adecuadamente las necesidades prioritarias de la población (salud, educación, alimentación, empleo y vivienda), si no se depura la duplicidad de organismos que tienen convulsionada a la Administración.

De allí que Krauze (2008, 20), en su obra “El poder y el delirio”, luego de reconocer la vocación social del actual gobierno coloque “... en duda la eficacia de las medidas instrumentadas ...” y, exprese “... razones para reprobado el abuso político de los programas sociales”.

Y es que sin mayor esfuerzo interpretativo “... la justificación social de las misiones, tiene una impronta política e ideológica de la cual no puede eximirse ... que no permite que las estrategias trazadas puedan llegar a institucionalizarse en políticas públicas y sistemas de protección social ...”, haciendo “... extremadamente vulnerable los servicios y programas instalados” (D’ Elia y Cabezas, 2008, 14).

Por esta razón, es que la potestad presidencial para crear misiones, debe ser ejercida dentro de los principios establecidos en la Constitución Nacional, pues esa nueva institucionalidad que se ha legalizado sigue respondiendo a lo que en el año 2004, señaló Brito (citado por Villegas, 2007, 3), en los siguientes términos: “... El Estado se informaliza mediante las Misiones: Robinson y Ribas para analfabetos y bachilleres que no atiende el Ministerio de Educación; Barrio Adentro para pobres que no cura el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y así sucesivamente”.

Igualmente, los abundantes objetivos que se propone el máximo jerarca de la Administración Pública Nacional, los cuales no jerarquiza pero que trata de atenderlos de forma simultánea, genera la proliferación de organizaciones y el indeseable desorden administrativo que se palpa en la organización administrativa venezolana.

Todas estas visiones, reafirman, la urgente necesidad de dejar a un lado, la ilusión por “recuperar” unas instituciones no cumplen sus cometidos,

para “construir” una verdadera estructura organizativa que dirija su actuación a la satisfacción del interés general.

En este sentido, recobra validez las apreciaciones de Virtuoso (1998, 179), cuando al abordar el tema de la “desorganización endógena”, expresó:

... nuestra administración central se agota cada día más en el desorden o en sus patrones rutinarios, mientras que la creatividad administrativa se ha desplazado a los ámbitos de la administración territorial descentralizada, pero sin que ello produzca el efecto que se buscaba de renovar al agotado centro. El Estado produce así una impresión mixta de potencia e impotencia: es potente para lo que no debiera, impotente para su misión fundamental: no logra lo que se propone y, logra lo que no se propone.

Ciertamente, la tendencia organizacional apunta hacia la ausencia de planificación y a la ejecución de innumerables políticas inviables, que no terminan de ser erradicadas.

Finalmente, si no se toma con absoluta seriedad el ejercicio de la potestad presidencial para crear misiones, sus nefastas consecuencias harán inalcanzable el óptimo funcionamiento de las instituciones básicas venezolanas, precisamente ahora que en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013, el gobierno orienta su actuación a la construcción del “Socialismo del Siglo XXI”, mediante 7 directrices, siendo una de ellas: “la suprema felicidad social”, la cual se enfoca a la construcción de una estructura social incluyente, a través de las misiones.

CAPÍTULO II

LAS MISIONES

1. Concepto

La figura positivizada en el artículo 15 del DRVFLLOAP bajo el nombre de “misiones”, estimada en la Exposición de Motivos del aludido texto normativo como una “novedad legislativa”, es el resultado de las acciones gubernamentales ejecutadas en el ámbito de la política social venezolana, a partir del año 2003.

Su cuestionada presencia en el contexto organizacional de la Administración Pública Nacional, se desarrolla bajo el imperio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la cual en su artículo 2, delinea al Estado venezolano como:

... democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

De allí que, resulte acertado afirmar, que el surgimiento de las misiones está estrechamente vinculado a la idea del Estado Social, entendido éste como un Estado con obligaciones sociales, de procura de la justicia social, que lo hace intervenir en la actividad económica y social como un Estado “prestacional”, debiendo tenerse en cuenta que ese mercado

carácter social, deriva del valor y derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, el cual a su vez, es el pilar de la actuación del Estado, así como, de la declaración del principio de la justicia social como base del sistema económico, consagrados en el Preámbulo de la Constitución Nacional y en los artículos 1, 21 y 299 *ejusdem* (Brewer, 2008, 28).

Además, sin ánimo de efectuar un minucioso análisis sobre el Estado Social, pero sí una breve referencia -por ser de obligatorio estudio al abordar el tema de las misiones-, no pueden omitirse consideraciones relevantes respecto a éste, que en gran medida, permitirán entender no sólo el concepto de las misiones, sino el por qué su naturaleza jurídica constituye un aspecto que, desde el punto organizativo, pareciera no tener explicación.

En este orden de ideas, Ocando (2000, citado por Núñez, 2008, 1), indica, lo siguiente:

... el Estado Social se caracteriza básicamente por dos aspectos: primero, el desarrollo de la administración prestacional, en búsqueda de la “procura existencial” o “espacio mínimo vital cónsono con un bien común que permita el desarrollo y el enriquecimiento de la persona humana”; y luego, el establecimiento de los derechos exigencias, es decir, de los derechos sociales, económicos y culturales.

Para garantizar las dos características del Estado social que el citado autor hilvana, Núñez (2008, 1), explica que el Estado venezolano debe crear las condiciones mínimas para ello, encontrándose éstas determinadas, por las relaciones Individuo-Estado, las cuales conllevan a una Administración Pública caracterizada por el principio de participación, consagrado en el

artículo 141 del Texto Constitucional, estimando éste como el impulsor de las “... acciones dirigidas a la distribución de la riqueza social”.

Sobre el Estado Social, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 85, dictada en fecha 24 de enero de 2002, recaída en el caso: Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal, señaló:

... sobre el concepto de Estado Social de Derecho, la Sala considera que él persigue la armonía entre las clases, evitando que la clase dominante, por tener el poder económico, político o cultural, abuse y subyugue a otras clases o grupos sociales, impidiéndoles el desarrollo y sometiéndolas a la pobreza y a la ignorancia; a la categoría de explotados naturales y sin posibilidad de redimir su situación. **A juicio de esta Sala, el Estado Social debe tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en estado de debilidad o minusvalía jurídica, a pesar del principio del Estado de Derecho Liberal de la igualdad ante la ley, el cual en la práctica no resuelve nada, ya que situaciones desiguales no pueden tratarse con soluciones iguales.** El Estado Social para lograr el equilibrio interviene no solo en el factor trabajo y seguridad social, protegiendo a los asalariados ajenos al poder económico o político, sino que también tutela la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas. (Subrayado añadido).

Así, en criterio de esa Sala, el Estado Social es aquél que se encuentra en la permanente búsqueda del equilibrio entre las clases sociales, en aras de evitar desigualdades mezquinas, lo que en cierto modo justificaría el desarrollo de las políticas sociales, las cuales, en definitiva, tienen como función principal disminuir las injusticias sociales, a través de la redistribución de los recursos y servicios.

Dicha apreciación, redundante en el acentuado carácter vinculante que para los Poderes Públicos, representa la cláusula del Estado Social, pues "... en virtud de tal disposición han de entenderse emplazados para actuar en el orden social" (Hernández, 2006, 76).

Es así como, al abordar este aspecto, la misma Sala sostuvo enfáticamente en sentencia N° 1002 del 26 de mayo de 2004, caso: Federación Médica Venezolana, lo siguiente:

... la cláusula de Estado Social de Derecho es suficiente para que el Estado, a través de su estructura administrativa esté en constante desarrollo de un programa económico, social o cultural y concilie los intereses de la sociedad, porque esa es, precisamente, su razón de ser.

De esta forma, se entiende que para el logro de los cometidos insertos en esa cláusula, le sea inmanente a la Administración Pública venezolana, desplegar toda su estructura en pro de la "procura existencial" a la que se hizo referencia *ut supra*, caracterizándose en virtud de ello, como una Administración prestacional.

Ahora bien, en cuanto a las políticas sociales, concebidas como instrumentos para el equilibrio que demanda la cláusula del Estado Social, Núñez (2008, 4), afirma que en el contexto del Estado Social venezolano y del proceso político actual, una de esas políticas son las "misiones".

Asimismo, al indagar sobre las políticas sociales, la autora en referencia, afirma que éstas pueden interpretarse desde 3 perspectivas

claves del bienestar social: producción, organización y distribución, indagación que realiza tomando como ejemplo a las misiones.

Así, en lo atinente a la “producción” del bienestar social, señala que las misiones acuden al principio de participación ciudadana para su gestión y control activo en la satisfacción de las necesidades. Por otra parte, en relación a la “organización” institucional para las políticas públicas en materia de bienestar social (salud, educación, vivienda, cultura, deporte), afirma que se presentan dos vertientes:

... Por un lado, la administración burocrática tradicional (Ministerios, Alcaldías, Institutos Autónomos, Empresas del Estado) y, por el otro, las misiones, cuya ubicación como Administración Pública es innegable pero de una forma “paralela”, pues si bien tienen la forma jurídica de ente público, su funcionamiento y adscripción difiere del resto (Núñez, 2008, 5).

Finalmente, en lo que respecta a la “distribución”, estima que ésta goza de una peculiar característica, dada la nueva forma de hacer política social en el país y, se enmarca en la distribución de los recursos, pues con anterioridad al año 1999, se imponía el pago por el acceso a los servicios y, ahora –en su criterio-, las ganancias petroleras, se distribuyen para financiar mayoritariamente servicios y misiones.

Atendiendo a las consideraciones que anteceden y, recapitulando el punto que nos ocupa, esto es, esbozar el concepto jurídico de las misiones, frente a su consagración en el artículo 15 del DRVFLOAP, se aprecia con gran interés que, antes de su legalización, Villegas (2007, 1), perfiló a las misiones como:

... políticas públicas dirigidas a garantizar el acercamiento de ... los servicios públicos a la colectividad, a promover la participación de los ciudadanos en la gestión directa de los mismos y fundamentalmente como un medio de retornar al pueblo, como dueño soberano, los recursos derivados de la actividad petrolera. (Subrayado añadido).

Cabe agregar que, si bien a partir del año 2008, el mencionado artículo 15 del DRVFOAP incluye a las misiones como una nueva forma organizativa –susceptible de ser creada exclusivamente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la potestad organizatoria-, definiéndolas en función del régimen jurídico que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública venezolana, como “... aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población”; el juicio que tiene de ellas la doctrina es otro y, se materializa, a través de dos posturas: la institucional y la crítica.

Esas posturas surgen, en virtud del desorden administrativo que han generado las misiones en la organización de la Administración Pública Nacional, puesto que desde su creación, son consideradas por el sector crítico de la doctrina, como estructuras prestacionales paralelas a los órganos y entes que la conforman, en el entendido de que estos últimos son las organizaciones tradicionales de la Administración Pública venezolana.

En cambio, la visión catalogada como institucional y, que apoya el surgimiento de las misiones sin importar la forma jurídica que éstas adopten, o si prescinden de los básicos principios organizativos, es partidaria en afirmar que las misiones permiten la prestación de servicios públicos esenciales.

Aunque la creación de las misiones se legalizó sobrevenidamente – mediante el artículo 15 del DRVFOAP-, con marcada inobservancia de los principios organizativos analizados en el capítulo anterior, no existe duda que, en la actualidad esta figura es concebida como una de las “... tres organizaciones que ... forman el universo de la Administración Pública ...” (Brewer, 2009, 160).

Estas precisiones son importantes porque permiten entender, la concepción jurídica que se tiene sobre las misiones, por cuanto éstas, en la práctica, no responden o no han sido creadas, bajo la tercera forma organizativa que proclama el referido artículo 15, ni mucho menos, comparten los caracteres genéricos y diferenciales preceptuados en el artículo 131 del mismo texto normativo, sino que siguen obedeciendo a las estructuras tradicionales de la Administración Pública, es decir; a los órganos y entes.

Incluso, desde la vigencia del DRVFOAP las misiones creadas por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad organizativa, responden a la forma organizativa de “entes” (igualmente regulada en el artículo 15 *ejusdem*), a través de la modalidad de fundaciones del Estado, las cuales se superponen a otros entes con competencias en nada disímiles a las asignadas a las misiones en sus respectivos actos de creación y, que en su conjunto, integran a la Administración Pública Nacional Descentralizada.

Ello, indubitablemente, hace controversial a esta figura, ya que en principio, es legalizada para erradicar su reiterada creación al margen de la Ley y hacerlas parte de la Administración Pública Nacional, pero no se acude a las normas que las consagran (15 y 131 del DRVFOAP), como

fundamento jurídico de su creación, sino a la dicotomía organizativa representada por los órganos y entes.

Ahora bien, prosiguiendo en el desarrollo de las dos tendencias doctrinales existentes sobre las misiones, encontramos, que desde la óptica “institucional”, las misiones “... son expresión de la nueva institucionalidad que apela a lo colectivo, para ensamblar experiencias cogestionarias de corresponsabilidad en la administración de los asuntos públicos” (Ministerio de Comunicación e Información, 2006, citado por Villegas, 2007, 2).

Igualmente, entre los altos funcionarios del Estado venezolano, destaca Chávez (2006, citado por el Ministerio de Comunicación e Información, 2006, 13), quien estima que:

Las misiones son componentes fundamentales del nuevo Estado social de derecho y de justicia. Los que estaban excluidos ahora están incluidos, junto a todos: estudiando, capacitándose, organizándose, trabajando con una nueva cultura, con una nueva conciencia. Porque las Misiones están generando una nueva realidad, incluso en el orden cultural, en el orden psicológico, en el orden ideológico y en el orden filosófico, además de la realidad concreta y práctica que están generando: en lo social, en lo económico, en lo educativo.

Además, dentro de esta tendencia, no pasa desapercibida la concepción esbozada por Rondón (2008, 12), en la oportunidad de presentar en el Palacio de las Academias, su libro intitulado “El Régimen Jurídico de los Hidrocarburos. El Impacto del Petróleo en Venezuela”. En esa oportunidad, la mencionada catedrática al referirse a la labor socio-económica de la siembra petrolera, expresó que ésta se ha “... materializado

en las figuras de: **las Misiones; los Núcleos de Desarrollo Endógeno; los Distritos Sociales; los ejes de Desarrollo y la afirmación de la Soberanía Alimentaria**".

Asimismo, en lo que respecta a las misiones, Rondón (2008, 12), expuso:

... **son estructuras predisuestas para atender a las más variadas materias y servicios: educación; salud; ecología; cultura, etc.** Su naturaleza es experimental y extraordinaria, por lo cual no operan dentro de los tradicionales esquemas de los organismos ministeriales. De allí que, por lo que atañe a su conformación, no se presentan bajo modelos organizativos idénticos, sino que pueden adquirir variadas formas, tales como la de asociaciones civiles y empresas de servicio aún cuando, en su gran mayoría, han surgido como fundaciones públicas (Subrayado añadido).

Por otra parte, dentro la postura doctrinal que disiente de la anterior concepción, se ubica, en primer término, Rachadell (2007, 46 al 50), jurista que centra su crítica en afirmar que, las misiones son: *i)* programas de prestación de servicios públicos en áreas determinadas y de transferencia de recursos públicos; *ii)* creadas sin estar precedidas de estudios organizativos y financieros previos; *iii)* responden a programas que regularmente debe realizar la Administración Pública; *iv)* se presentan ante los ciudadanos como organismos que pertenecen a ésta, pero simultáneamente, cumplen funciones partidistas y, *v)* finalmente, están caracterizadas por la ausencia de participación de los niveles subnacionales del Poder Público, todo lo cual configura la aparición de un conjunto de instituciones que dan forma al nuevo centralismo que, progresivamente, se ha intentado implantar y no tiene precedentes en la historia del país.

Bajo este contexto y, en segundo término, Brewer (2009, 159), destaca que, el DCRVFLOAP agrega al universo de la Administración Pública establecido en la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001 "... una categoría más que son las 'misiones', regulándose así, por primera vez legislativamente, una forma de organización administrativa 'sin forma' organizativa precisa, que desde 2003 se ha venido utilizando para atender programas específicos de la Administración Pública".

Aunque ambas tendencias doctrinales sobre las misiones presentan, en general, aspectos diferenciadores, no puede desconocerse que son coincidentes respecto al inminente carácter de "servicio público" que subyace en ellas, lo cual permite afirmar, que éstas más allá de ser concebidas como una nueva forma organizativa de la Administración Pública –que como se explicará más adelante, encuentra controvertida su existencia por no tener espacio en ella-, constituyen desde la óptica jurídica de esta investigación, un instrumento para la gestión directa de servicios públicos por parte de la Administración Pública a nivel nacional, con exclusión de la Administración Pública estatal, municipal y distrital; que se enfoca a la satisfacción de necesidades fundamentales y urgentes de la población, cuando circunstancias especiales lo ameriten.

De modo que, siendo incuestionable el hecho que las misiones se han presentado a la sociedad venezolana, como una estrategia para acercar la política social del Estado a las áreas que presentan déficit de atención, a pesar de no encontrar justificación jurídica desde el aspecto organizacional, constituyen un predominante y reiterado mecanismo gubernamental que busca frenar la ineficiencia en la gestión de esa política social.

2. Naturaleza jurídica

Precisado en los términos que antecede el concepto jurídico de las misiones, corresponde ahora establecer su naturaleza jurídica.

Para ello es ineludible referir, que durante la vigencia de la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública (2001), la estructura de la Administración Pública venezolana estaba integrada comúnmente por dos formas organizativas, adoptadas en ejercicio de la potestad organizativa: “los órganos y los entes”.

Conforme a ese esquema organizativo, Parra (2005, 231) señala, que esos organismos se encuentran ordenados jerárquicamente y, en virtud de ello, se les asignan competencias en forma gradual y específica.

Asimismo, afirma, que los órganos y entes fundamentales de la Administración Pública, surgen en el mundo jurídico por mandato constitucional, mientras que otros, aun estando prevista su existencia en la Constitución o en la leyes, requieren para su creación de la emisión de actos de carácter sublegal.

En este mismo sentido, gran parte de la doctrina nacional, entre ellos, Brewer, Rodríguez, Hernández y Muci, son contestes en señalar, que los órganos y entes, son las estructuras “tradicionales” que por excelencia han integrado a la Administración Pública venezolana.

No obstante, este bosquejo organizacional cambia con la publicación del DRVFOAP, en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.890 del 31 de julio de 2008, en cuyo artículo 15 se inserta en la estructura orgánica de la

Administración, una nueva categoría de organización administrativa: “las misiones”, la cual viene a constituir una tercera forma organizativa, que encuentra sustento normativo en el mencionado artículo y, cuyos caracteres genéricos y diferenciales, están establecidos en el Capítulo III del Título IV “De la desconcentración y de la descentralización funcional”, específicamente, en el artículo 131 *ejusdem*.

A partir de la vigencia del DRVFOAP, las misiones junto a los órganos y entes, son las tres estructuras básicas que no sólo conforman a la Administración Pública venezolana, sino que también –como se establece en la Exposición de Motivos del referido Decreto Ley-, permitirán adaptarla a la nueva realidad social y política del país.

La regulación legislativa de las misiones, como nueva forma organizativa de la Administración, susceptible de ser creada, suprimida y modificada por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad organizatoria (tal y como fue analizado en el Capítulo I), coloca de manifiesto la inminente necesidad, de determinar –como se expresó *ut supra*- su naturaleza jurídica.

Para comenzar a perfilar la naturaleza jurídica de las misiones, es pertinente citar las normas que regulan a esta estructura organizativa, contenidas como ya fue expresado, en el DRVFOAP (2008):

Artículo 15. Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, los

mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio.

Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Central de Planificación.

Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población. (Subrayado añadido).

Artículo 131. La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, **cuando circunstancias especiales lo ameriten**, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.

El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas. (Subrayado añadido).

Como puede observarse, las misiones tienen su marco jurídico en estas disposiciones legales, de cuyo análisis se desprende, que a los fines de dilucidar su naturaleza jurídica, debe tenerse en cuenta lo siguiente: 1) es una forma o estructura organizativa; 2) es creada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y, en ejercicio de la potestad organizativa,

cuando circunstancias especiales lo ameriten; 3) tiene por objeto satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población; 4) se encuentra bajo la rectoría de la planificación centralizada (Comisión Central de Planificación) y 5) el instrumento jurídico de creación (decreto presidencial) determina el órgano o ente de adscripción o dependencia, sus formas de financiamiento, sus funciones, así como la conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades que se les encomienden.

Las características señaladas llevan a interpretar *prima facie*, que las misiones como estructura organizativa diferenciada de los órganos y entes, podrían compartir algunos rasgos elementales de los órganos. Dicha apreciación, sin intención de prejuzgar, se sustenta en el hecho de que las misiones al igual que los órganos, no detentan personalidad jurídica ni patrimonio propio, además de encontrarse ubicados en el nivel central de la Administración Pública Nacional.

Ahora bien, para demostrar estos argumentos, es imprescindible apelar a la doctrina. Así, como bien afirma Gallego (2001, 22), los "... primeros conceptos claves en el Derecho de Organización, son: *la persona jurídica*, es decir, *la organización personificada* que es el centro final de imputación de derechos y deberes, por tener capacidad jurídica, y los conceptos de *competencia, órgano y cargo*".

De allí que, a la organización personificada –territorial o no-, se le asignen competencias, que a su vez, son distribuidas entre los diversos órganos que la conforman para el cumplimiento de los fines que el ordenamiento le atribuye a las mismas. Por ello, puede afirmarse con vehemencia, que "... la organización personificada actúa a través del órgano

... y ... la actuación del órgano se imputa directamente a la persona” (Gallego, 2001, 23).

Prosiguiendo en este estudio, Araujo (2007, 281), considera que:

La creación de estructuras subjetivas de Derecho público, según la LOAP, no conlleva necesariamente al reconocimiento de la personalidad jurídica en cada una de ellas. Ello se debe a lo expuesto por la doctrina, la consideración de una estructura subjetiva como de Derecho público viene dada por una serie de elementos, que dan sustento a la teoría de los indicios (*fesseau d'indices*) dentro de los cuales destacan los siguientes: (i) origen: el acto de creación sea de naturaleza pública; (ii) fin: los fines por los cuales fue creada o las funciones que cumpla sean de carácter público; (iii) potestades o privilegios: las funciones, competencias o atribuciones sean específicas y propias; (iv) control: se encuadre en una organización administrativa; (v) presupuesto: su financiamiento deriva del erario público; y finalmente (vi) régimen jurídico: que su régimen jurídico sea predominantemente de Derecho público.

En efecto, para considerar a una estructura subjetiva como de Derecho Público, se requiere la concurrencia de varios esos elementos indicativos, pues como indica el citado autor, ante la ausencia de una disposición legal que defina el carácter de “institución pública”, se debe acudir al examen de los principios que rigen al Derecho administrativo, para encontrar una solución armónica con el ordenamiento jurídico-administrativo (Araujo, 2007, 281).

De acuerdo con ese razonamiento, es incontrovertible, que las misiones se ciñen dentro del concepto de estructuras subjetivas de Derecho

público, porque su creación se efectúa por decreto presidencial, el cual, es un acto de naturaleza pública; el fin para el cual han sido creadas tiene un denotado carácter público, porque están orientadas a satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población; las actividades que se le encomiendan son específicas y propias (salvo que se indique lo contrario en su acto de creación); se enmarcan dentro de la organización de la Administración Pública Nacional; su financiamiento proviene del erario público, toda vez que no se indica en el DRVFOAP lo contrario y, al no estar constituidas de acuerdo a las normas del Derecho privado, su régimen jurídico es de Derecho Público.

Ahora bien, otro factor determinante en la naturaleza jurídica de las misiones, radica en determinar si detentan o no personalidad jurídica y patrimonio propio, ya que ello permitirá comprender la relación de tutela orgánica o material que las vincula a la Administración Pública; el grado de independencia o autonomía que mantiene con el correspondiente órgano de adscripción, así como, su eventual responsabilidad patrimonial frente al acaecimiento de algún daño contra los ciudadanos, siempre y cuando éste le sea imputable por su funcionamiento normal o anormal.

A los fines de puntualizar si las misiones –las cuales para el mes de marzo de 2010, ascienden en su conjunto a 28-, ostentan personalidad jurídica propia o, en su defecto, la personalidad jurídica de la República, es necesario dividir las en dos grupos diferenciales: *a)* las misiones creadas durante la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001 y *b)* las misiones creadas desde la vigencia del actual DRVFOAP.

La clasificación propuesta es esencial y subsistirá en los capítulos que preceden, toda vez que permite una mejor comprensión de la presente investigación.

Hecha la aclaratoria anterior, se observa, que todas las misiones están incluidas en el grupo “a” (creadas durante la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001) y, adoptan la figura de comisiones presidenciales, empresas y fundaciones del Estado.

Este fenómeno permite que aquellas misiones instituidas en comisiones presidenciales, respondan a la forma organizativa “órgano” y, por tanto, no detenten personalidad jurídica ni posean patrimonio propio, sino por el contrario, tengan la personalidad jurídica de la República y dependan del patrimonio del Fisco Nacional; mientras que las misiones que adoptan la naturaleza de fundaciones y empresas del Estado, al ser consideradas como “entes”, sí poseen personalidad jurídica y patrimonio propio distinto al del Fisco Nacional.

Ahora bien, en lo concerniente a las misiones que a partir de la vigencia del DRVFOAP deben ser incluidas en el grupo “b”, por fundamentarse su creación en los artículos 15 y 131 *ejusdem*, éstas no gozan de personalidad jurídica ni patrimonio propio, pues al ser una forma organizativa de la República (ya que no pueden ser creadas por los estados, los municipios, ni los distritos metropolitanos), participan de su personalidad jurídica y dependen del patrimonio de ésta. Estas dos características la presentan los órganos y, de allí, el porqué se indicó *prima facie*, que las misiones se asimilaban en algunos aspectos a los órganos.

Sin embargo, no desconoce esta investigación, que en la actualidad, se constata un efecto indeseable en el ejercicio de la potestad organizativa, ya que el Presidente de la República como uno de los titulares de ésta, no ha creado misiones en los términos consagrados en los artículos mencionados, sino que contrariando la ley continúa creando “misiones” que responden a las estructuras subjetivas del grupo “a”, hecho que conlleva a replantearse la voluntad del legislador con la legalización de esta figura, ya que en el quehacer cotidiano de la Administración Pública, encontraremos que, dependiendo la forma que adopte cualquier estructura organizativa que estime ser una “misión” o se presente acompañada de esa designación literal, podrá ostentar personalidad jurídica o no.

Una solución a la problemática planteada, sería considerar únicamente “misiones”, en estricto sentido legal, aquellas creadas conforme a los parámetros establecidos en los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, cuando circunstancias especiales lo ameriten y, exclusivamente, para atender necesidades fundamentales y urgentes de la población venezolana.

En consecuencia, toda estructura organizativa que no obedeciera a los mencionados lineamientos, tendría que ser descartada del universo de las misiones. Un ejemplo de esto lo configura aquellos órganos y entes catalogados como misiones, que poseen la denominación o razón social de Fundación Misión Barrio Adentro, Comisión Presidencial Misión Alimentación y Sociedad Mercantil Mercados de Alimentos, C.A. (MERCAL), entre otros.

Pero, ante el innegable fenómeno social y político que representan las misiones, la solución propuesta quizá no sea compartida –aunque jurídicamente es la correcta- pues en esencia, la legalización de éstas lo que busca es formalizarlas, sobrevenidamente, en el ordenamiento

administrativo, lo cual, inexplicablemente, no ha ocurrido, por cuanto las misiones preexistentes al DRVFOAP no han sido adaptadas o reestructuradas conforme a la interpretación literal de los artículos 15 y 131 de ese texto legal.

En todo caso, son pertinentes las reflexiones de Brewer (2008, 86), quien al abordar este tema, afirmó que "... habiéndose establecido en la Ley Orgánica de 2008 las "misiones", como una organización administrativa separada de los "órganos y entes" de la Administración Pública, la sola práctica administrativa y reglamentaria será la que permitirá identificar sus trazos definitivos".

Significa entonces, que mediante este análisis es preciso concluir, que la naturaleza jurídica de las misiones (conforme a los artículos indicados *ut supra*) es la de una estructura subjetiva de Derecho público; que se ubica dentro de la Administración Pública Nacional; no posee personalidad jurídica ni patrimonio propio, en virtud de lo cual, participa de la personalidad jurídica de la República y depende del patrimonio de ésta; sigue lineamientos de la Comisión Central de Planificación; tiene la peculiaridad que su creación obedece a "circunstancias especiales" no definidas en el DRVFOAP y, su objeto, está orientado a satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población, lo cual, en cierto modo, la hace entrar en franca colisión con las competencias legalmente asignadas a otras formas organizativas, que las misiones vendrían a sustituir.

3. Objetivos

El sistema representado por las misiones tiene como principal objetivo, ofrecer servicios públicos que atiendan las necesidades más apremiantes de

los sectores, que según estudios estadísticos, se encuentran excluidos de las políticas sociales gubernamentales, tales como: la población en situación de extrema pobreza, los analfabetas, los niños, los adolescentes, las mujeres en estado de gravidez, los incapacitados, los ancianos y los pueblos indígenas.

Para el Fondo de Población de las Naciones Unidas en Venezuela (2005, citado por Matos, 2006, 3), las misiones "... persiguen la atención masiva y acelerada de la deuda social acumulada sustentada sobre criterios de universalidad de derechos, igualdad de oportunidades, promoción de la calidad de la vida y promoción de la ciudadanía".

La ejecución de estos servicios, se materializa a través de actividades de distinta índole y a gran escala territorial, con la finalidad que la población beneficiada por éstas, no tenga que acudir a los servicios públicos tradicionales (D' Elia y Cabezas, 2008, 5, 6).

Bajo esa premisa, el entonces Ministerio de Comunicación e Información (2005, citado por D' Elia y otros, 2006, 208), argumentaba que "... En lugar de diseñar políticas de escritorio para abordar el tema de la exclusión, y convocar a los excluidos a largas colas ante edificios burocráticos, las misiones despliegan la estructura estatal hacia los ... recónditos lugares ... donde más se necesita la acción pública".

Debido a esto y, "... con el objetivo de profundizar la Revolución Bolivariana y consolidar la democracia social participativa ..." (Ministerio de Comunicación e Información, 2006, 5), las misiones abarcan las áreas del derecho a la educación, a la salud, a la vida, a la seguridad social, a la protección a la maternidad, a la vivienda y al trabajo. Asimismo, se inclinan por garantizar la alimentación y el derecho a la identidad de la población, el

desarrollo del sector agrícola y económico, proteger a los pueblos indígenas y la defensa de la soberanía nacional.

Por otra parte, las misiones se presentan como un mecanismo para el logro de las metas que, para el año 2015, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 187 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, reunidos en la Cumbre del Milenio, celebrada en la ciudad de New York en el año 2000, se comprometieron a cumplir al suscribir la “Declaración del Milenio”, con la firme convicción de mejorar las condiciones sociales de vida, de la mitad de la población mundial que vive en condiciones de pobreza (República Bolivariana de Venezuela-Gabinete Social, 2004).

Esta es una de las motivaciones, que orientaron al Ejecutivo Nacional a reestructurar su política social, mediante la ejecución de programas sociales como las misiones, que alfabetizarían y educarían a la población, la protegería de enfermedades, la capacitaría y calificaría laboralmente, todo lo cual, en concordancia con los lineamientos generales establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, posibilitarían el avance en la satisfacción de las necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo, en el marco de construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de una de las directrices establecidas en dicho plan: la suprema felicidad social (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007, 12).

A pesar de ello, quienes consideran que las misiones, no abarcan a toda la sociedad venezolana, critican seriamente los objetivos de éstas y, al respecto, existen muchos ejemplos, entre ellos, la discusión sobre la finalidad y alcance de la política implementada en materia educativa, a través de la Misión Ribas, la cual tiene como función garantizar la culminación de los

estudios de bachillerato. En opinión de Moreno (2005, 10), dicha política no tiene sentido para toda la sociedad, y en ese sentido, expresa:

Aparentemente debería tenerlo para toda la sociedad, pues según la visión de la misma, el beneficio es para el individuo y para el país. Sin embargo, parece tener más sentido para el sector que esta “misión” considera como excluido, aunque a la postre, sea otro el sector que resulte igualmente excluido, gracias a una “igualación” de credenciales entre quienes han seguido rigurosamente un programa oficial y quienes han cursado un programa “alterno”. No logra los objetivos necesarios para complementar el programa oficial de educación diversificando las credenciales académicas en diferentes menciones y órdenes de grado de manera equitativa conforme a los programas estudiados y con la visión de satisfacer verdaderamente las necesidades socio-económicas del individuo y por ende del país.

Como puede observarse, las misiones procuran atender las necesidades básicas de la población. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009, xvi), en su reciente informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, resalta que las misiones han mejorado la situación de pobreza, el acceso a los servicios de educación y salud de la población excluida, pero a la vez, manifiesta su preocupación, respecto a la discreción del Poder Ejecutivo en torno a los criterios decisorios en la asignación de los beneficios de las misiones, lo que podría dar lugar a que, ciertas personas en virtud de su posición política frente al gobierno, no accedan a esos beneficios.

En fin, los objetivos de las misiones siempre deberán enmarcarse a la satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población, como

lo preceptúan los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, pues lo contrario, sería una flagrante violación a la Ley.

4. Tipos

La Administración Pública Nacional venezolana, además de los órganos y entes que la integran –los cuales sobrepasan la cantidad de 383-, cuenta actualmente con un total de 28 misiones que, en un principio, fueron creadas por el Jefe del Ejecutivo Nacional sin estudios organizativos y presupuestarios previos.

No obstante, llama la atención que este alto funcionario, habiéndoles dado rango legal a las misiones en el DRVFOAP, cuando ejerció las facultades habilitantes que le confirió la Asamblea Nacional, continúe creando entes con forma de fundaciones, a los que no sólo califica como “misiones”, sino que también, le asigna las funciones que le son inherentes a éstas, actuación que permite afirmar la inexistencia de misiones en la Administración Pública Nacional cuya creación se haya efectuado utilizando como fundamento normativo los artículos 15 y 131 del referido texto legal.

En todo caso, al hacerse referencia a los tipos de misiones, lo que debe tenerse presente –como ya fue indicado-, es que el 99% de ellas, surgieron durante la vigencia de la derogada Ley Orgánica de la Administración Pública, mientras que el 1% se han instituido bajo la vigencia del actual DRVFOAP.

La anterior precisión abre la posibilidad para interpretar que hay misiones ordinarias y extraordinarias, en el sentido que, las primeras serían las misiones que existen en la actualidad y, las segundas, las que se creen

por la vía del artículo 131 del DRVFOAP “cuando circunstancias especiales lo ameriten”.

Por lo tanto, sin subestimar las clasificaciones que la doctrina nacional ha realizado sobre las misiones, en áreas competenciales y, por la forma organizativa que éstas han adoptado, es necesario realizar una clasificación que se ajuste en estos momentos, a la realidad estructural de la Administración Pública Nacional, tras la legalización de las misiones como nueva forma organizativa de ésta.

Así las cosas, las misiones pueden clasificarse en:

a) *Misiones ordinarias*: son aquellas creadas a través de decreto, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, con forma de comisiones presidenciales e interministeriales, fundaciones y empresas del Estado, abarcando la mayoría de los ámbitos competenciales de la Administración Pública Nacional, como se especifica a continuación:

a.1) Misión Ribas: se encarga de ejecutar actividades que garanticen la culminación de los estudios de bachillerato de la población.

a.2) Misión Alimentación: su función es garantizar la seguridad alimentaria, mediante la comercialización de productos de primera necesidad, a la población de escasos recursos económicos; apoyándose para ello, en una sociedad mercantil del Estado denominada “Mercados de Alimentos, C.A. (MERCAL)”, la cual es considerada igualmente una misión, pero con la particularidad, de que no fue creada como tal.

a.3) Misión Guaicaipuro: se enfoca a la restitución de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

a.4) Misión Árbol: procura la conservación de los bosques, el equilibrio ecológico y la conservación de los espacios degradados.

a.5) Misión Robinson I: pretende enseñar a leer y escribir a la población adulta analfabeta.

a.6) Misión Robinson II: tiene como objetivo garantizar la consolidación de los conocimientos adquiridos en la Misión Robinson I, con miras a que sus usuarios aprueben el sexto grado de educación básica.

a.7) Misión Villanueva: se encarga de ejecutar obras de vialidad y proyectos urbanísticos, que cambien la imagen urbana en las principales ciudades del país, mediante la sustitución de viviendas precarias por modernas edificaciones, que permitan redistribuir a la población en el espacio geográfico.

a.8) Misión Madres del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez”: procura apoyar a las amas de casa en situación de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de una ayuda económica.

a.9) Misión Barrio Adentro I: garantiza a la población excluida el acceso a los servicios de salud, mediante un modelo de gestión de salud integral, que incluye, la creación de consultorios y clínicas populares, así como, los hospitales del pueblo.

a.10) Misión Barrio Adentro II: se constituye como el segundo nivel de

atención que brinda servicio integral de salud, de forma gratuita, a través de los Centros de Alta Tecnología, Centros de Diagnóstico Integral y las Salas de Rehabilitación Integral.

a.11) Misión Barrio Adentro III: abarca la modernización de la red hospitalaria del país y, a diferencia de las Misiones Barrio Adentro I y II, utiliza la red tradicional de hospitales para el logro de la modernización tecnológica de equipos médicos, la remodelación, ampliación y mejora de la infraestructura hospitalaria.

a.12) Misión Che Guevara: sustituye a la Misión Vuelvan Caras y se orienta al diseño y ejecución de acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentables, para desarrollar la conciencia ética y moral revolucionarias.

a.13) Misión Identidad: agiliza el proceso de cedulaación de los ciudadanos venezolanos y extranjeros que lo soliciten, mediante la implementación e módulos de cedulaación a nivel nacional.

a.14) Misión Milagro: permite que las personas de escasos recursos pueden operarse enfermedades visuales.

a.15) Misión Sucre: garantiza el acceso a la educación universitaria, a los bachilleres que se encuentran excluidos de la educación superior, por no encontrar cupo en las Universidades.

a.16) Misión Negra Hipólita: su meta es combatir la marginalidad y ayudar a los niños de la calle, brindándoles atención integral.

a.17) Misión Piar: tiene atribuida la función de promover el desarrollo sustentable de las comunidades mineras.

a.18) Misión 13 de Abril: se enmarca al fortalecimiento del poder popular a través de la creación de las comunas socialistas.

a.19) Misión Ciencia: se dirige a la implantación de una nueva cultura científica y tecnológica que aborde la organización colectiva de la ciencia.

a.20) Misión Cristo: es considerada la misión pionera porque, en conjunto con todas las misiones, su objetivo es eliminar la pobreza del país para el año 2021, atendiendo a la metas trazadas en la Cumbre del Milenio, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, lo cual permitiría elevar la calidad de vida de toda la población venezolana.

a.21) Misión Cultura: busca democratizar el acceso a la cultura venezolana, incentivando la participación comunitaria y divulgando las manifestaciones culturales de los sectores populares, con miras a la preservación del patrimonio cultural y la identidad nacional.

a.22) Misión “José Gregorio Hernández”: su objetivo es suministrar atención primaria a las personas que padezcan algún tipo de discapacidad.

a.23) Misión Miranda: surge con la intención de estructurar el Sistema de la Reserva de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, mediante la organización, el control, la captación, el registro y el reentrenamiento de la misma.

a.24) Misión Música: procura consolidar el sistema nacional de orquestas y coros infantiles y juveniles de Venezuela e incentivar el aprendizaje de la música entre los niños, niñas y adolescentes de los sectores más necesitados del país.

a.25) Misión Revolución Energética: su finalidad es promover el uso racional de la energía, mediante tres fases: *i)* sustituir los bombillos incandescentes por bombillos ahorradores; *ii)* impulsar la gasificación nacional, la fabricación e instalación de paneles solares, la generación eólica y crear normas de eficiencia energética y; *iii)* restaurar las plantas ineficientes y reemplazar las que expenden diesel por gas natural.

a.26) Misión Sonrisa: tiene como función otorgar prótesis dentales a la población.

a.27) Misión Zamora: su objetivo se circunscribe a reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas, con vocación agrícola, para erradicar el latifundio; promover el desarrollo del medio rural en los ejes estratégicos del país y garantizar la seguridad agroalimentaria de la población a través del desarrollo de una agricultura sustentable.

a.28) Misión Niño Jesús: es de reciente data y su función principal consiste en mejorar la calidad de vida de la población materno-infantil.

b) Misiones extraordinarias: son aquellas creadas a través de decreto, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, con fundamento en los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, cuando “circunstancias especiales lo ameriten”, siendo que a la fecha no existe alguna misión que obedezca a estos parámetros y amerite ser analizada.

Sin embargo, debe resaltarse, que las “circunstancias especiales” que habilitan la creación de este tipo de misiones, no se encuentran definidas en el Decreto Ley en referencia, ni en ningún otro instrumento jurídico, lo que quiere decir, que la calificación de esas “circunstancias”, dependen de lo que a juicio del Presidente de la República en Consejo de Ministros deba considerarse como tal.

En todo caso, cuando sea creada la primera misión que responda a las características se han descrito, podrá descifrarse el vacío que presenta el DRVFOAP, sobre este punto.

Ahora bien, en el intento de aportar con esta investigación elementos convincentes desde la óptica jurídica, que permitan entender la creación de las misiones extraordinarias, se aprecia, que una “circunstancia especial” que faculte la creación de una misión, podría subsumirse en la declaratoria de un estado de excepción, en cualquiera de sus diferentes formas: estado de alarma, estado de emergencia económica, estado de conmoción interior y estado de conmoción exterior; por obedecer éstos conforme a lo establecido en los artículos 337 de la Constitución Nacional (1999) y 2 de la Ley Orgánica Sobre Estados de Excepción (2001), a circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afectan gravemente la seguridad de la Nación, de los ciudadanos o de las instituciones, que sólo pueden declararse, ante situaciones objetivas de suma gravedad, que hagan insuficientes los medios ordinarios que dispone el Estado para afrontarlas.

Al respecto, los literales a y b del artículo 15 de la mencionada Ley Orgánica, faculta al Jefe del Estado venezolano en Consejo de Ministros, a dictar todas las medidas que estime convenientes para hacer frente a los hechos que motivaron la declaratoria de un estado de excepción. Y en uso

de esas atribuciones, puede decretar medidas económicas, sociales, económicas, políticas y ecológicas, cuando considere que las competencias ordinarias de los órganos que integran el Poder Público, no son idóneas para solventar la emergencia.

Las consideraciones expuestas, explicarían que las misiones extraordinarias se configuren como una de las medidas que puedan tomarse durante la declaratoria de un estado de excepción.

De esa forma se atenderían las necesidades fundamentales y urgentes de la población afectada, garantizando el suministro de los artículos de primera necesidad y el acceso a los servicios de agua potable, electricidad y salud, durante el lapso de duración del respectivo estado de excepción, lo que les otorgaría a estas misiones un carácter de temporalidad y exclusividad que las diferenciaría de las misiones ordinarias, ya que éstas últimas, tienen a su cargo la ejecución de casi todas las actividades que debe desarrollar la Administración Pública para el logro de los cometidos estatales.

Además, no tendría sentido que se creen nuevas misiones sobre la base normativa de los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, si éstas van a atender las mismas áreas a las que están enfocadas las misiones ordinarias, pues eso sería tanto como afirmar, que Venezuela desde el año 2003, se encuentra inmersa "circunstancias especiales", que han obligado al Presidente de la República a crear reiteradamente misiones.

5. Políticas rectoras

En el desarrollo de sus funciones, las misiones siguen lineamientos del Presidente de la República y de los órganos que se han creado exclusivamente para ello.

Así, se aprecia, que para el año 2005, conforme al Decreto N° 3.613, publicado en la Gaceta Oficial N° 38.183 del 10 de mayo del mismo año, se ordenó la activación en los estados fronterizos del país, de “... *unidades de asuntos civiles a la orden de los Comandos de los Teatros de Operaciones* para apoyar las diferentes *misiones y programas sociales implementados por el Ejecutivo Nacional y el Ministerio de la Defensa ...*” (Rodríguez, 2008,186).

Conforme al numeral 3 del artículo 6 del derogado Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, publicado en la Gaceta Oficial N° 38.654 del 28 de marzo de 2007, se le atribuyó al Ministerio del Poder Popular para el Despacho de la Presidencia, la competencia para el seguimiento, control y evaluación de la gestión de políticas públicas y las misiones, en coordinación con los órganos y entes competentes en la materia y las comunidades organizadas, competencia que se mantiene en idénticos términos, en el vigente Decreto Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional.

A pesar de ello, el 26 de abril de 2007, la coordinación de las misiones quedó a cargo de la Comisión Presidencial con carácter permanente para el Seguimiento y Control de las Misiones Sociales, dirigida por el Vicepresidente Ejecutivo y constituida por los Ministros del Poder Popular para las Finanzas, Educación, Vivienda y el Hábitat, Salud, Participación y

Desarrollo Social, Economía Popular y Relaciones Exteriores, según Decreto N° 5.320 publicado en la Gaceta Oficial N° 38.671, de la misma fecha.

Luego, el 22 de julio del referido año, se crea la Comisión Central de Planificación, mediante Decreto N° 5.384 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, como órgano de planificación de carácter permanente, integrado por miembros del alto gobierno, al cual se le atribuyó la elaboración de los lineamientos, políticas y planes, que en correspondencia con el Plan Económico y Social de la Nación, adquirirán carácter obligatorio a partir de su aprobación por el Presidente de la República y de su publicación en la Gaceta Oficial. Estas políticas y lineamientos son de obligatorio cumplimiento para las misiones porque el referido Decreto Ley rige para todos los órganos y entes de la Administración Pública y, debe recordarse, que las misiones existentes para esa fecha respondían a esas estructuras.

En el mes de julio de 2008, el DRVFLOAP legaliza la figura de las misiones y las sujeta a la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada, esto es, las dictadas por la Comisión Central de Planificación, previa aprobación del Presidente de la República.

El 25 de agosto de 2009, se publica en la Gaceta Oficial N° 39.249, el Decreto N° 6.882, mediante el cual se decreta que la Comisión Central de Planificación, asume la "... dirección, planificación, orientación y fiscalización de las Misiones creadas y que se crearen, sin perjuicio de la forma que estas adopten ni de la adscripción que ostenten, conformen lo determinen sus actos de creación" (artículo 1).

Asimismo y, a los fines de dar cumplimiento a lo establecido en dicho decreto, se le ordena a esa Comisión la creación del “Comando Central de la Misiones”, con la condición de comisión sectorial.

De esta forma, en la actualidad, las misiones siguen lineamientos de la Comisión Central de Planificación, a través del Comando Central de las Misiones, siendo necesario reiterar que esos lineamientos son aprobados por el Presidente de la República, quien a su vez es el mismo funcionario que, creó ambos organismos y tiene la potestad para crear a las misiones, todo lo cual lleva a concluir, que las misiones se rigen por las políticas y directrices que dicte el Presidente de la República.

6. Organismos de adscripción

Las misiones se adscriben a los distintos Ministerios del Poder Popular que integran a la Administración Pública Nacional, de acuerdo a la materia que ejecuten.

En muchos casos, por razones financieras esa adscripción se aparta de la regla antes señalada, incluso, a discreción del Presidente de la República, se han variado la adscripción de las misiones de un órgano ministerial a otro.

En efecto, consta en el Decreto Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, las siguientes adscripciones: la Misión Milagro está adscrita a la Vicepresidencia de la República; la Misión Piar al Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería; la Misión Sucre al Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior; la Misión Hábitat al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda;

las Misiones Barrio Adentro y Niño Jesús al Ministerio del Poder Popular para la Salud; la Misión Ribas al Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo; las Misiones Che Guevara y Negra Hipólita al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social; la Misión Cultura al Ministerio del Poder Popular para la Cultura y la Misión Madres del Barrio al Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género.

Nótese que las misiones Milagro y Ribas, se encuentran adscritas a órganos de la Administración Pública Nacional con competencia material distinta a las que éstas misiones ejecutan. Además, las adscripciones del resto de las misiones (casi la mitad), no se contempla en el mencionado Decreto Sobre Organización y Funcionamiento, tal vez porque, al inicio del año 2008, el Jefe del Estado venezolano anunció su política de reflexión, rectificación y reimpulso (las tres erres), para relanzar los programas conformados por misiones, con la finalidad de optimizar el funcionamiento y el manejo de los recursos presupuestarios, lo que a corto plazo, demandaría especial atención a un grupo de ellas.

7. Formas de financiamiento

Para el cumplimiento de sus objetivos, la parte *in fine* del artículo 131 del DRVFOAP, establece que el instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará sus “formas de financiamiento”, más no especifica cuáles son.

No obstante, actualmente las misiones disponen de variados mecanismos de financiamiento, entre ellos, el aporte inicial que le asigne el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio competente en la materia; los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la República que ésta le

transfiera; el aporte que se le asigne por la Ley de Presupuesto Anual; las donaciones y subvenciones que le realicen personas naturales, jurídicas u otros órganos o entes de la Administración Pública; los bienes que reciban por cualquier título lícito y por los excedentes de los ingresos de la renta petrolera.

Estas formas de financiamiento se expresan en los respectivos actos de creación y, pueden variar de una misión a otra, pero a partir del año 2009 los programas sociales deben contar formalmente, con una asignación obligatoria en la Ley de Presupuesto Anual, en virtud que el DRVFOAP le otorgó a las misiones sociales un estatus que las vincula obligatoriamente a la estructura de la Administración Pública.

Sin embargo, para el año 2010, sólo 14 de los 28 programas sociales cuentan con asignaciones por la vía del presupuesto anual, destinándose esos recursos, exclusivamente, a las misiones Robinson, Identidad, Milagro, Sucre, Piar, Barrio Adentro, Cultura, Negra Hipólita, Che Guevara, Madres del Barrio, Alimentación, José Gregorio Hernández, entre otras, por lo que las misiones que quedaron fuera del reparto presupuestario, dependerán de la disponibilidad de recursos excedentes de Petróleos de Venezuela, S.A. (Tejero, 2009).

CAPÍTULO III

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS MISIONES Y OTRAS FORMAS ORGANIZATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

1. Semejanzas

Como fue analizado en el capítulo anterior, las misiones junto a los órganos y entes, constituyen las tres formas organizativas que integran a la Administración Pública Nacional y, además, tienen en común ciertas características, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

a) Son creadas (o autorizada su creación en el caso de los entes descentralizados funcionalmente), modificadas y suprimidas, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante decreto, en ejercicio de la potestad organizativa.

b) Se rigen en sus actuaciones por los lineamientos estratégicos, políticas y planes aprobados conforme a la planificación centralizada (Comisión Central de Planificación).

c) La mayoría de sus ingresos provienen de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto Anual.

d) Las misiones al igual que los entes descentralizados funcionalmente, pueden estar adscritas a un determinado ministerio o a cualquier otro órgano de la Administración Pública Nacional, como la

Presidencia de la República o la Vicepresidencia (artículos 118 y 131 DRVFOAP), ya que no existe prohibición legal alguna.

Sin embargo, ello comporta una anomalía por dos razones: la primera; que la adscripción sólo opera respecto de los entes descentralizados funcionalmente (institutos públicos e institutos autónomos nacionales, empresas, fundaciones, sociedades y asociaciones civiles del Estado y, la segunda; que las misiones establecidas en el artículo 131 *ejusdem* son una figura organizativa totalmente independiente de los entes, que si bien es cierto comparten algunos rasgos similares, no es menos cierto que en lo relativo a la “adscripción”, no tienen ninguna coincidencia y, en consecuencia, el DRVFOAP incurre en un error al permitir su adscripción (error que no se verifica en aquellas misiones creadas al margen de los parámetros del artículo *supra* indicado y ostentan la forma de fundaciones, pues para ellas sí existe adscripción).

La posibilidad de adscripción de las misiones, se reitera, en el Decreto N° 6.882, de fecha 25 de agosto de 2009, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.249 de la misma fecha, donde el Presidente de la República decretó que la Comisión Central de Planificación, a través del Comando Central de las Misiones; sería la encargada de asumir la dirección, coordinación, planificación, orientación y fiscalización “... de las Misiones creadas y que se crearen, sin perjuicio de la forma que éstas adopten ni de las adscripción que ostenten, conforme lo determinen sus actos de creación”.

De esta manera, sin importar la “forma” y la “adscripción” que tenga una determinada misión, los lineamientos y políticas rectoras de las misiones se le encomienda a un órgano superior de la Administración Pública Nacional, quedando abierta la posibilidad para concluir que, efectivamente,

como se analizó en el Capítulo II, existen dos tipos de misiones: las ordinarias y las extraordinarias.

En este sentido, sólo las primeras (ordinarias) y, que estén constituidas bajo la forma de “entes” (fundaciones o empresas del Estado), pueden adscribirse a un ministerio u otro organismo del nivel central de la Administración Pública Nacional, en tanto que las segundas (las extraordinarias), al responder a una estructura que innova en la organización administrativa venezolana, que se diferencia de los órganos y entes, no deberían estar adscritas a ningún organismo, porque no se inscriben dentro de un régimen administrativo descentralizado.

Así, atendiendo a la naturaleza jurídica de las misiones contempladas en los artículos 15 y 131 del DRVFOAP -de la cual se desprende que éstas se ubican en un régimen de centralización administrativa-, respecto de ellas lo que opera es el “control jerárquico” de la autoridad administrativa superior, es decir; el mismo control al cual se sujetan los órganos, en el entendido que dicho control, según lo afirmado por Lares (2008, 446), se erige como un principio del sistema de centralización que implica una situación de “dependencia” de los órganos subordinados frente al jerarca de la Administración, con el objeto de asegurar la unidad de acción administrativa, sin que sea necesario la existencia de una norma legal que lo consagre y, comprende: el poder de dar órdenes generales; solicitar información y redición de cuentas; promover investigaciones; decidir los conflictos de competencias que susciten; conocer los recursos jerárquicos y revocar, confirmar o reformar los actos administrativos dictados por el organismo inferior.

El anterior argumento además se fundamenta, en el mismo texto del DRVFOAP, el cual en su artículo 131 consagra, que el instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o “dependencia”.

Por lo tanto, al existir la expresa determinación legal, según la cual, el instrumento jurídico de creación de una misión, debe indicar el “órgano de dependencia”, o en su defecto, el “ente de adscripción”, resulta acertado concluir, que el decreto presidencial que cree una misión (en los términos establecidos en el referido artículo, esto es, cuando circunstancias especiales lo ameriten) debe establecer cuál será su órgano de dependencia, ya que éste será el encargado de ejercer el control jerárquico correspondiente.

Ahora bien, el DRVFOAP no se detiene a analizar este problema. Por el contrario, se observa que no existió una adecuada técnica legislativa, a la hora de incluir a las misiones en la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional.

Asimismo, su legalización omite aspectos tan elementales como el planteado, al no efectuar un estudio sistemático y armónico de las disposiciones contenidas en el mismo, produciéndose incoherencias de esta índole, inclusive, vulnera uno de los elementales principios de organización administrativa como lo es “la jerarquía” (artículo 28).

Visto que la doctrina no se ha pronunciado sobre este punto, el análisis que antecede debe considerarse como un aporte al estudio de las misiones, que sienta un criterio jurídico susceptible de ser ampliado o refutado, en posteriores investigaciones.

e) Los órganos y las misiones no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, por lo tanto, al ser estructuras organizativas de la República, gozan de la personalidad jurídica de ésta y dependen de los ingresos del Fisco Nacional.

f) Gozan de los privilegios y prerrogativas que la Ley nacional le otorga a la República.

g) Al regirse las misiones, algunos entes (institutos públicos nacionales e institutos autónomos de la misma categoría) y los órganos, por las normas del Derecho Público, los actos administrativos que dicten en ejecución de sus competencias, deben ser publicados en la Gaceta Oficial.

h) Todas las “misiones” que existen en la actualidad, incuestionablemente son órganos y entes, porque han sido creadas como comisiones presidenciales y fundaciones del Estado.

2. Diferencias

Los notables elementos diferenciadores entre las misiones, los órganos y entes pertenecientes a la Administración Pública Nacional, son los siguientes:

a) De acuerdo al artículo 15 del DRVFOAP, las “misiones” son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.

En cambio, los “órganos” son las unidades administrativas de la República (o de cualquier otro ente político-territorial), a los que se les

atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio.

Mientras que, tiene el carácter de “ente”, toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia.

b) Las misiones son una forma organizativa exclusiva de la Administración Pública Nacional, por lo tanto no pueden crearse misiones a nivel estatal, distrital y municipal, ya que la titularidad de la potestad organizativa sólo la detenta el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

No obstante, los órganos y entes coexisten en todos los niveles territoriales de la Administración Pública, pudiendo ser creados, según corresponda, por el Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes.

c) Las misiones y los órganos se encuentran estructurados en la Administración Pública Nacional Central, mientras que los entes forman parte de la Administración Pública Nacional Descentralizada.

d) A las misiones únicamente se les aplica los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, pues la mayoría de las disposiciones del DRVFOAP, sólo rige para los órganos y entes.

e) Las misiones según la clasificación propuesta en el Capítulo II de esta investigación, son ordinarias y extraordinarias.

Por su parte, los órganos de la Administración Pública Nacional se dividen en: *i)* órganos superiores de dirección: la Presidencia de la República, la Vicepresidencia Ejecutiva, el Consejo de Ministros, los Ministros, los Viceministros y las Autoridades Regionales; *ii)* órganos superiores de coordinación y control de la planificación centralizada: la Comisión Central de Planificación; *iii)* los órganos superiores de consulta: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado; el Consejo de Defensa de la Nación, las Juntas Sectoriales y Ministeriales y *iv)* otros órganos: los Consejos Nacionales, las Comisiones Presidenciales e interministeriales, las Autoridades Únicas de Área, las Oficinas Nacionales, los Órganos Desconcentrados y los Servicios Desconcentrados.

En cambio, los entes de la Administración Pública Nacional, pueden tener la forma jurídica de derecho público (institutos públicos nacionales y los institutos autónomos nacionales) o la forma jurídica de derecho privado (las empresas, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado).

f) Las misiones y los órganos no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, pero los entes sí.

g) Como fue analizado, la misiones y los órganos están sometidos a un control jerárquico.

Por el contrario, los entes siendo entidades descentralizadas caracterizadas por su autonomía, se encuentran sometidos -dentro de los términos legalmente establecidos-, al control de tutela de su órgano de adscripción, erigiéndose como una excepcional limitación a la autonomía que detentan. El control de tutela conlleva el ejercicio, por parte de una autoridad

superior, de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización (Lares, 2008, 446).

Establecidas como han sido las semejanzas y diferencias que preceden, es evidente que las misiones, los órganos y los entes de la Administración Pública Nacional, constituyen tres formas organizativas distintas, que poseen características propias y en algunos casos similares.

Asimismo, es pertinente destacar que las comparaciones y diferencias efectuadas en este Capítulo, sólo toman en consideración a las misiones respecto de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, excluyendo así, a los órganos y entes de la Administraciones estatales, distritales y municipales, ya que la presente investigación hace énfasis en el análisis de las misiones como una nueva estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, en su nivel central.

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LAS MISIONES Y DE OTROS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

1. Constitucional y legal

Por mandato del artículo 313 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), todos los ingresos y gastos anuales de los organismos que integran a la Administración Pública, se encuentran estrictamente delimitados y reflejados en un único presupuesto público, cuyo proyecto es presentado por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional, antes del 15 de octubre de cada año, a los fines de su aprobación durante la primera quincena del mes de diciembre del mismo año, el cual, al quedar sancionado, recibe el nombre de “Ley de Presupuesto”.

De esta forma, la Ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal, rige tanto los ingresos como el destino de los gastos públicos, en especial, el de los órganos y los entes de la República descentralizados funcionalmente.

Sin embargo, desde el año 2009 el presupuesto anual de ingresos y gastos establecido en dicha Ley, debe incluir formalmente a las misiones, ya que éstas –como se analizó en los capítulos que preceden- al ser legalizadas en los artículos 15 y 131 del DRVFOAP, como una nueva forma organizativa de la República, son parte integrante de la Administración Pública Nacional a nivel central.

Ahora bien, no sólo la Constitución Nacional y la Ley de Presupuesto del correspondiente Ejercicio Fiscal, son los instrumentos jurídicos que se

encargan de normar el presupuesto público de la República, ya que existen otras leyes, reglamentos y actos administrativos de efectos generales, que establecen: *i)* los lineamientos generales de obligatoria observancia a la hora de formular el presupuesto nacional; *ii)* cómo debe ser ejecutado y *iii)* las responsabilidades en las cuales se encuentran incursos los funcionarios encargados de la administración, liquidación y control de los ingresos y gastos nacionales.

Así las cosas, entre los instrumentos jurídicos que regulan actualmente al presupuesto nacional, destacan:

a) Leyes nacionales

- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.164 del 23 de abril de 2009.

- Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.945 Extraordinario del 15 de diciembre de 2009.

- Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Fiscal 2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.944 Extraordinario del 15 de diciembre de 2009.

- Ley Orgánica Contra la Corrupción, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario del 07 de abril de 2003.

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001.

- Ley Orgánica de Planificación, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13 de noviembre de 2001.

b) Reglamentos:

- Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12 de agosto de 2005.

- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.240 del 26 de mayo de 2009.

c) Decretos y providencias

- Decreto N° 6.649 contentivo del Instructivo Presidencial para la Eliminación del Gasto Suntuario o Superfluo en el Sector Público Nacional, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.146 del 25 de marzo de 2009.

- Decreto N° 7.105, mediante el cual se dicta la Distribución General del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal 2010, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.946 Extraordinario del 15 de diciembre de 2009.

- Providencia mediante la cual se dicta el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos Aplicable a los Órganos y Entes del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.333 del 22 de diciembre de 2009.

Éstas son las bases normativas del presupuesto nacional, por lo tanto, todos los órganos, entes y misiones de la Administración Pública al ser

destinatarios de las mismas, deben procurar que cada ingreso y egreso se realice en los términos previamente expresados en los indicados instrumentos normativos.

2. Principios del gasto público

A los fines de la formulación, autorización, ejecución y control del presupuesto de gastos, la doctrina nacional ha formulado una serie de principios, que en su conjunto, procuran que el gasto público de los órganos, entes y misiones, se ajuste a los parámetros constitucionales y legales.

Por lo tanto, como será analizado de seguida, este punto de la investigación centra su estudio en el “presupuesto de gastos” de la República. De allí que, sólo sean considerados los principios que gobiernan a esa parte del presupuesto nacional, los cuales coadyuvarán a evaluar si, efectivamente, se está efectuando un racional manejo de los recursos públicos, al destinarlos al financiamiento de las actividades que ejecutan las misiones, considerando el hecho que las mismas vienen a sustituir los objetivos que deben desarrollar por mandato legal otros órganos y entes de la Administración Pública Nacional.

Entre los principales principios del gasto público, se encuentran los siguientes:

a) *Principio de la legalidad del gasto público*

Este principio proclama que no puede efectuarse ningún gasto que no haya autorizado previamente por Ley.

En efecto, el artículo 314 de la Constitución Nacional (1999) dispone que:

“No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada”.

En este sentido, se aprecia, que la regla es que todos los gastos que deban efectuar los órganos, entes y misiones deben estar previstos en la Ley de Presupuesto, con la única excepción de aquellos no contemplados en la misma o cuyas partidas no sean suficientes, caso en el cual, se acudirá al mecanismo de los créditos adicionales, debiendo ser avalados por el Consejo de Ministros y autorizados por la Asamblea Nacional.

b) Principio de la especificidad del presupuesto de gastos

Este principio impide que las autorizaciones presupuestarias para efectuar gastos sean globales, ya que éstas deben estar detalladas con toda precisión a los fines de determinar la naturaleza y cuantía de cada erogación. Por lo tanto, esa especificidad se presenta como un límite cualitativo para la actuación gubernamental (Rachadell, 1985, 77).

Ahora bien, la expresión constitucional de este principio se halla en el artículo 315 del Texto Constitucional, el cual preceptúa lo siguiente:

“En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera

clara, para cada ejercicio presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible”.

En efecto, la especificidad del presupuesto de gastos permite la transparencia en el manejo de los recursos públicos, ya que deberá indicarse con toda exactitud cuál es el fin al que estará destinado un determinado egreso.

Además, ello facilita la aplicación de la Ley Contra la Corrupción, pues si los ingresos previstos para el logro de un determinado proyecto se les da un uso distinto, estaríamos en presencia del delito de malversación de fondos públicos.

c) Principio del control del presupuesto de gastos

Conforme al postulado de este principio, el presupuesto de gastos debe cumplir con los objetivos que se ha propuesto en un determinado ejercicio fiscal. La prevalencia de este principio depende del adecuado control, que los órganos competentes en la materia efectúen. Así, a la Asamblea Nacional le corresponde ejercer la función autorizatoria de todos los gastos contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual, mientras que a la Contraloría General de la República, le compete efectuar la debida vigilancia de los resultados de la acción administrativa y, establecer a partir de los mismos, las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Los principios que anteceden, son los patrones orientadores de cualquier tipo de erogación que deban efectuar las formas organizativas de la Administración Pública Nacional.

3. Gasto público generado por las misiones

El cuestionamiento en el manejo de los recursos presupuestarios asignados a las misiones, se hizo patente desde la creación de la Misión Barrio Adentro en el año 2003, que fue la pionera de ellas.

Existía y sigue existiendo, incertidumbre respecto a la forma en que, desde sus inicios, se financiaron las actividades realizadas por las misiones, pues en gran parte, derivaron de fondos extrapresupuestarios.

Así, en un principio, el financiamiento de las misiones obedeció a los recursos de fondos especiales creados por la estatal petrolera PDVSA, pero los ingresos y gastos de las comisiones y fundaciones que fueron constituyéndose como “misiones”, no aparecían reflejadas en el presupuesto de la República.

De esta forma, comenzó a materializarse la violación de los principios del gasto público previamente analizados, ya que en esencia, al ser las misiones, en su mayoría, “fundaciones del Estado” estaban comprendidas dentro de la definición de “entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales”, que consagraba el numeral 1 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público vigente para la época, disposición normativa que a pesar de las considerables reformas parciales a las cuales ha sido sometida dicha Ley, se mantiene actualmente en idénticos términos.

Lo anteriormente expuesto, permite afirmar, que los presupuestos de ingresos y gastos de las misiones debieron, ineludiblemente, formar parte del Título III de la estructura de la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2003, además de ser aprobados por la Asamblea Nacional, sin embargo no fue así.

Según Rachadell (2007, 51), la evidente falta de transparencia en el manejo financiero de las misiones, al igual que el acceso a la información oficial imposibilitó conocer la manera cómo esos programas solapaban a otros existentes a nivel nacional.

No fue sino hasta el año 2007, que los ingresos y gastos de las misiones se presupuestaron en la Ley de Presupuesto, la cual destinó el 45% del presupuesto de la República a la inversión social, ello en un intento por demostrar un aparente orden presupuestario y mermar las acusaciones sobre los indicios de corrupción en las que estaban incurso las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, al permitir que con los recursos asignados a las misiones se realizaran compras sin licitación y se ejecutaran programas no previstos en la Ley de Presupuesto Anual.

Paulatinamente, los objetivos de las misiones comenzaron a delinearse en el presupuesto nacional, lo que implicaba que los gastos inmanentes a éstos se reflejaran en detalle.

Así, de acuerdo a la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2008, el gasto de las misiones fue autorizado por 5.563 millones de bolívares y para el año 2009, se estimaron gastos en el orden de los 5.617 millones de bolívares, lo que significa que el aporte presupuestario de ese ejercicio creció nominalmente en 0,9% (Tejero, 2008).

No obstante, el alto costo de los objetivos que pretendían desarrollar las misiones, conllevaron al Poder Ejecutivo Nacional a efectuar serias modificaciones en el presupuesto de gastos del año 2009.

Es así como, al valorar los deficientes resultados obtenidos con las misiones, la política social del Gobierno tuvo que ser reorientada al inicio del año 2008.

Además, en el marco de esa reorientación, el Jefe del Estado venezolano anunció su política de reflexión, rectificación y reimpulso del proceso revolucionario en todos los ámbitos de la vida nacional, hecho que, necesariamente, originó el relanzamiento de los programas conformados por las misiones, con la finalidad de optimizar el funcionamiento y el manejo de los recursos presupuestarios, lo que a corto plazo, demandó central especial atención sólo en un grupo de ellas.

En efecto, para el año 2009 las misiones sociales ya no contaban con el apoyo financiero irrestricto que mantenían desde la fecha de su creación, por cuanto el Presidente de la República tomó la decisión de centrar esfuerzos sólo en 17 de las 26 misiones sociales que existían para ese entonces, entre ellas: "... Barrio Adentro médico y deportivo, Robinson, Piar, Negra Hipólita, Cultura, Madres del Barrio, Che Guevara, Sucre, Identidad, la Universidad Bolivariana, Milagro, José Gregorio Hernández, Hábitat y Alimentación, el Plan Bolívar 2000 y el Proyecto Social Especial" (Tejero, 2008).

De la misma manera, en la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2010 -cuya ejecución está en plena vigencia-, el gasto total presupuestado para las misiones asciende a la cantidad de 5.624,7 millones de bolívares, lo

que representa un incremento del 0,13%, equivalente a 7,7 millones más respecto al 2009.

Asimismo, sólo 14 de las 28 misiones que han sido creadas, cuentan con asignaciones por la vía del presupuesto, lo que implica que las misiones que quedaron fuera del reparto presupuestario dependerán de la disponibilidad de recursos excedentes de PDVSA.

No obstante, innova la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2010, al establecer que las misiones “se mantendrán como componentes importantes del gasto social”.

Por otra parte, conforme al referido instrumento legal, los recursos de las referidas estructuras organizativas, serán administrados como programas centralizados adscritos al Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, a través del Fondo Único de las Misiones (FUM), permitiendo una mejor coordinación y control de las misiones, mientras que el resto serán financiadas con los recursos de los respectivos órganos de adscripción.

Respecto a la centralización de los recursos de las misiones en ese fondo único, se observa, que las asignaciones aprobadas para este año ascienden a 2.768,2 millones de bolívares, financiadas totalmente con recursos ordinarios y representan el 85,1% de los créditos presupuestarios de ese órgano ministerial de la República.

En este sentido, la distribución de gastos de las misiones para el presente ejercicio presupuestario, quedó distribuída cuantitativamente de la siguiente manera:

TABLA Nº 1
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LAS MISIONES
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2010
(Millones de Bolívares)

ORGANISMOS	MONTO
Misiones centralizadas en el Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia	2768,2
Ministerio del Poder Popular para la Educación	
• Fundación Misión Samuel Robinson	301,8
Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia	
• Fundación Misión Identidad	20,0
Vicepresidencia de la República	
• Fundación Misión Milagro	20,0
Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior	
• Fundación Misión Sucre	495,0
Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería	
• Fundación Misión Piar	2,6
Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo	
• Misión Barrio Adentro Deportivo	36,4
Ministerio del Poder Popular para la Cultura	
• Fundación Misión Cultura	54,3
Ministerio del Poder Popular para la Salud	
• Fundación Misión Barrio Adentro	841,5
Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social	
• Fundación Misión Negra Hipólita	254,0
• Fundación Misión “Che Guevara”	29,0
Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	
• Fundación Misión Madres del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez”	713,2
Misiones ejecutadas por otros órganos	2.856,5
Ministerio del Poder Popular para la Alimentación	2.700,6
• Misión Alimentación	
• Plan Excepcional de Seguridad Alimentaria (PESA - CASA)	1.878,3
• Fundación Programa de Alimentos Estratégicos	822,3
Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social	155,9
• Misión “Dr. José Gregorio Hernández”	53,1
• Misión Niños y Niñas del Barrio	102,8
TOTAL	5.624,7

Como puede apreciarse de la tabla que antecede, las misiones cuentan para el año 2010 con un presupuesto de gastos, que según información reflejada en la página web del Ministerio del Poder Popular para Planificación y Finanzas, representa el 45,73% del presupuesto nacional.

Asimismo, se constata, que las misiones a las cuales se les destina mayores recursos del fondo único son: Barrio Adentro, Madres del Barrio, Sucre y Robinson.

Ahora bien, no pasa desapercibido, que se están asignando recursos a unas supuestas “misiones” que desarrollarán programas sociales de alimentación y seguridad social, las cuales no han sido creadas como tales, pero su financiamiento dependerá de los Ministerios del Poder Popular para la Alimentación y el de las Comunas y Protección Social, hecho criticable desde el aspecto organizativo y presupuestario, por todas las consideraciones que se han expuesto en el presente trabajo.

Del mismo modo, contempla la Ley de Presupuesto bajo análisis, que se mantendrá la estrategia de “Plena Soberanía Petrolera”, ejecutada a través de la empresa Petróleos de Venezuela, S.A., permitiendo direccionar recursos de la renta petrolera hacia el gasto social para respaldar directamente a las misiones, mediante un mecanismo de triangulación que involucra a la mencionada empresa, al Banco Central de Venezuela y al Fondo de Desarrollo Nacional, S.A.

Lo anterior, abre la posibilidad para que las misiones clasificadas en esta investigación como “extraordinarias” (artículo 131 DRVFL0AP), puedan obtener recursos que habiliten su creación ante circunstancias especiales,

como calamidades o catástrofes públicas, pues de lo contrario su existencia y funcionamiento estarían seriamente comprometidos.

4. Gasto público generado por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional que desarrollan actividades asignadas a las misiones

Al igual que las misiones, los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, tienen un presupuesto de gastos. En términos cuantitativos, se estima que los objetivos y proyectos desarrollados en cada ejercicio presupuestario, por estas formas organizativas, son de gran magnitud.

Incluso, al analizar comparativamente los aludidos presupuestos de gastos contenidos en la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2010, es evidente que ésta financia simultáneamente, actividades de las misiones que, en definitiva, vienen a suplantar aquéllas de la misma índole que tienen asignadas la mayoría de los ministerios.

Ahora bien, los lineamientos que cada una de las misiones y los Ministerios del Poder Popular se proponen para la ejecución del Plan Operativo Anual y del Presupuesto de Ingresos y Gastos del año 2010, están orientados a: *i)* el avance y profundización del “Proyecto Socialista del Siglo XXI” y *ii)* la consecución de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007- 2013, en beneficio de la población venezolana.

En este contexto, un simple análisis aritmético entre los recursos asignados a las principales misiones y sus respectivos ministerios de

adscripción, refleja que la Fundación Misión Barrio Adentro, dispone de 841,5 millones de bolívares para financiar los siguientes proyectos: a) ofrecer 6.688.000 consultas de atención odontológica integral; b) fortalecer 22.699.350 consultorios populares pertenecientes a Barrio Adentro I a nivel nacional y c) consolidar 1.235 Centros de Salud de la Red Ambulatoria Especializada (Centros de Diagnóstico Integral, Salas de Rehabilitación Integral y Centros de Alta Tecnología), pertenecientes a Barrio Adentro II.

Por su parte, el Ministerio del Poder Popular para la Salud, órgano al cual está adscrito la mencionada misión, dispone de 9.332,1 millones de bolívares para la consolidación de la “nueva institucionalidad del Sistema Público Nacional de Salud”, apoyándose en la Misión Barrio Adentro como eje integrador de la red de servicios, lo cual denota inconsistencia, pues la aludida misión tiene su propia red hospitalaria y es sólo a ésta la que pretende fortalecer.

Ello implica, que se están destinando recursos al fortalecimiento de una misión que ejecuta sus cometidos con infraestructura y personal médico propio, distinta a la de los hospitales, ambulatorios y otras instituciones que por décadas han conformado la red de salud nacional y, que el Ministerio del Poder Popular para la Salud se propone igualmente fortalecer.

Ahora bien, la Misión Madres del Barrio cuenta durante el ejercicio fiscal 2010, con 713,2 millones de bolívares para la ejecución del proyecto "Protección e Inclusión de las Madres Amas de Casa y sus Familias en Condición de Pobreza Extrema", el cual contempla el pago de una asignación económica temporal a 100.000 madres en situación de pobreza extrema, que oscila entre 60% y 80% del salario mínimo, permitiendo nivelar las condiciones de vida de las mujeres amas de casa y de su grupo familiar,

para luego incluirlas en actividades socio-productivas mediante el otorgamiento de créditos para el desarrollo de diversos proyectos.

En cambio, el Ministerio del Poder Popular para la Mujer e Igualdad de Género, tiene una asignación presupuestaria de gastos por el orden de los 90 millones de bolívares, para desarrollar proyectos de similar índole.

Otro ejemplo, que refleja disparidad presupuestaria de ingresos y gastos, es la Misión Sucre (495 millones de bolívares), la cual, junto al Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (10.629,3 millones de bolívares) y la Universidad Bolivariana de Venezuela (252,6 millones de bolívares), tienen como finalidad garantizar educación universitaria a los bachilleres.

Así las cosas, si se analizan las aludidas cantidades, es evidente que a la Misión Sucre se le asigna un importante porcentaje del presupuesto, para ejecutar programas de la misma naturaleza, desarrollados por el sistema de educación superior “tradicional”.

En conclusión, al comparar sucesivamente todos los presupuestos de gastos de las misiones con los de sus respectivos órganos de adscripción, resulta incuestionable, que se están destinando recursos al financiamiento de programas sociales, que en realidad, no llegan a todos los estratos sociales de la población venezolana, lo que en principio hace cuesta arriba el logro de los cometidos estatales, por cuanto los recursos de la República no están siendo utilizados de forma eficiente y se está incurriendo en un gasto público injustificado y desmedido.

El componente político-ideológico que subyace en las misiones, explica el “por qué” de los esfuerzos del Gobierno en reimpulsar a las misiones, pues éstas en si, constituyen un sistema extenso que no logra mantenerse en el tiempo, además, los servicios públicos “tradicionales” decaen por falta de atención y políticas adecuadas. De allí que, el Presidente de la República, en los últimos 2 años, ordenara centrar especial apoyo económico a un grupo de ellas.

En efecto, como bien sostienen D’ Elia y Cabezas (2008, 14), “... Los propósitos de la revolución le dan a las misiones un carácter fundamentalmente ideológico que por esencia encuentra obstáculos en una actividad de naturaleza pública y un sistema de democracia abierta”.

Aunado a ello, al estudiar el tema de las coberturas reales de las misiones y la vulnerabilidad de dicho sistema, se destaca que el personal adscrito a los centros de salud de la Misión Barrio Adentro, han manifestado no contar con el espacio, los insumos ni los recursos suficientes para cumplir con la labor que les fue encomendada. Igualmente, la baja calidad académica y pedagógica de los asesores y facilitadores de las Misiones Educativas (Robinson, Ribas y Sucre), el ausentismo de éstos, la irregularidad en los pagos, la ausencia de mecanismos de supervisión y evaluación, la falta de material didáctico y las malas condiciones de las instalaciones donde se ejecutan las actividades, son algunos de los problemas más críticos que han sido denunciados y han impedido el logro de las metas propuestas (D’ Elia y Cabezas, 2008, 11, 14).

Frente a este desolador panorama, el gobierno nacional sigue financiando estructuras que no satisfacen las necesidades fundamentales de la población venezolana y, no realiza ningún tipo de esfuerzo por fortalecer

las instituciones que durante décadas han desarrollado la política social del Estado, las cuales al encontrarse actualmente en situación de total abandono, demandan la asistencia de las autoridades competentes.

CAPÍTULO V

MECANISMOS DE CONTROL PARA LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MISIONES

1. Controles legales

La creación y el funcionamiento de las misiones no sólo se ha realizado –como se indicó en el Capítulo II- en menoscabo de los principios relativos a la organización administrativa, sino también al margen de otros principios de rango constitucional que regulan el funcionamiento de la Administración Pública.

En este sentido, se observa, que los principios consagrados en los artículos 141 de la Constitución Nacional y 10 del DRVFOAP (honestidad, participación, celeridad, economía, simplicidad, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, accesibilidad, publicidad, uniformidad, modernidad, control de gestión, eficacia, eficiencia, transparencia, paralelismo de la forma, buena fe, rendición de cuentas, responsabilidad, al servicio del ciudadano, sometimiento pleno a la ley y al derecho, supresión de las formalidades no esenciales, simplificación de los trámites y la eliminación de aquellos que fueren innecesarios, entre otros), han sido flagrantemente inobservados –en su mayoría- por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, cuando ejercen en conjunto, la atribución legal de “crear misiones”, actuación que además, conlleva al funcionamiento anormal de esta singular estructura.

En efecto, las misiones se apartan del *principio de legalidad* porque el Jefe del Estado las crea sin que existan estudios organizativos y

presupuestarios previos, omitiendo con ello, la prohibición legal que existe de crear nuevos organismos que supongan la duplicación de las competencias de los ya existentes o que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, sin que se creen o prevean fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a las necesarias para permitir su funcionamiento (artículos 16 parte *in fine* y 17 del DRVFL0AP).

Esto ha permitido, que: *i)* la estructura organizativa de la Administración Pública cambie constantemente y sin mayores formalismos, por la sola voluntad del Presidente de la República; *ii)* se incurra en desorganización; *iii)* se dilapiden los recursos públicos; *iv)* se le imposibilite a los ciudadanos conocer con exactitud la estructura de la Administración y *v)* se desconozca a toda una institucionalidad creada en el año 1999, a través de un proceso constituyente y aprobada por el pueblo venezolano mediante referendo, ya que las misiones son una duplicación de los órganos y entes existentes en la Administración.

Asimismo, las misiones lesionan los *principios de responsabilidad, simplicidad, eficacia, cooperación, simplicidad, transparencia, cercanía organizativa y competencia*, porque los funcionarios encargados de dirigir las no efectúan una estricta rendición de cuentas de los logros alcanzados ni del gasto que éstas generan; no se racionalizan los trámites que los administrados efectúan ante ellas; no se realizan adecuados esfuerzos para hacerlas útiles y eficientes; sus actividades carecen de la adecuada evaluación y control de su desempeño institucional y de los resultados alcanzados; no colabora con los órganos, entes y otras ramas del Poder Público en la materialización de los fines del Estado y, en definitiva, no respetan el ejercicio legítimo de las competencias asignadas a otros

organismos, porque vienen a duplicarlas, desconociendo así a toda una institucionalidad constitucionalmente establecida.

Lo expuesto, es el producto de la escasa regulación que sobre esta nueva forma organizativa, efectuó el legislador (que en el presente caso fue el Presidente de la República investido por la Asamblea Nacional de poderes habilitantes) en el DRVFLOAP, quien las formalizó legislativamente pero las excluyó de la aplicación del resto de sus disposiciones.

Así, al haberse limitado el Jefe del Estado en su rol de legislador, a normar exclusivamente a los órganos y entes, es evidente la desviación de poder la que incurrió, pues a pesar que por mandato del DRVFLOAP las misiones son susceptibles de ser creadas en uso de la potestad organizativa y se configuran como parte de la Administración Pública, la intención no es que éstas actúen conforme a los principios y normas que informan la organización y funcionamiento de ésta, sino erigirlas como un instrumento de actuación gubernamental que le permita sin mayores procedimientos, al Presidente de la República -como administrador de la Hacienda Pública Nacional (artículo 236 numeral 11 de la Constitución Nacional)- utilizar los recursos del Estado para la ejecución de proyectos personalistas, como en efecto ha ocurrido y que no hacen más que incrementar la estructura orgánica de la Administración.

Ahora bien, la situación planteada demanda soluciones que garanticen –desde el aspecto organizativo y funcional-, el correcto ejercicio de la potestad organizativa presidencial para crear misiones, así como la aplicación de los principios que gobiernan a la Administración Pública, a las actividades que éstas desarrollen:

En este propósito, se formulan las siguientes propuestas de control legal:

a) Reformar parcialmente el DRVFOAP con el objeto de incluir en la integralidad de su articulado a las misiones, pues ello permitiría que éstas actúen conforme a la Ley al derecho. Esa reforma si bien podría considerarse una mera “formalidad”, es esencial porque esta nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional, no sólo está exenta de regulación en el DRVFOAP, sino también en otras leyes fundamentales para el control de la actividad administrativa, entre ellas, la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos y la Ley de Contrataciones Públicas.

b) Modificar los artículos 15 y 131 del DRVFOAP en lo que concierne al concepto de las misiones, ya que éste debe precisarse con mayor detalle, es decir; el legislador debe expresar con claridad qué debe entenderse por: *i)* “necesidades fundamentales y urgentes de la población” (finalidad que le es immanente a toda misión) y *ii)* “circunstancias especiales” (factor que habilita al Presidente de la República para crear una misión). Además, es necesario que se establezca de forma taxativa la **prohibición** de crear misiones que vengán a duplicar las competencias de las formas organizativas constitucionalmente establecidas, ya que éste ha sido el principal problema de esta nueva estructura y es lo que le impide consolidarse de forma eficiente en la Administración Pública.

c) Incluir una disposición transitoria en el DRVFOAP que ordene, dentro de un lapso prudencial, la adecuación de las misiones con forma de “fundaciones y comisiones presidenciales”, a los nuevos parámetros que

establece el referido decreto ley, pues ello permitirá diferenciar correctamente a las misiones de los órganos y entes.

Lo que se pretende con esta propuesta de adecuación, es que no existan desde la perspectiva jurídico-organizacional, misiones-fundaciones ni misiones-órganos, ya que a casi dos años de haberse legalizado en el DRVFOAP la figura de las misiones, como una tercera forma organizativa de la Administración Pública Nacional, formalmente es inconcebible que se consideren “misiones” a unas estructuras preexistentes que formalmente no lo son.

d) La Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República, deben asumir, en el ámbito de sus competencias, el debido control de las misiones. La primera, legislando en esta materia para garantizar que esta figura organizativa responda a los principios que gobiernan a la Administración Pública y, la segunda, analizando el costo presupuestario de las misiones, la calidad de sus servicios y determinado la responsabilidad administrativa de los funcionarios a quienes se les ha encomendado la creación y administración de los recursos económicos de las misiones.

e) La creación de las misiones debe tener un acentuado carácter excepcional y extraordinario.

Por lo tanto, sólo cuando al Presidente de la República le resulte imposible reestructurar organizativa y funcionalmente los órganos y entes de la Administración Pública Nacional; desconcentrar atribuciones de los órganos superiores en los órganos inferiores; descentralizar competencias y servicios públicos de la República en los estados, los distritos metropolitanos y los municipios; o transferir la gestión de las actividades de los órganos y

entes a los consejos comunales y demás formas de organización comunitaria o del sector público, es que podrá crear misiones; siempre y cuando éstas no intenten duplicar competencias asignadas a otros organismos, ya que de ser esa la intención, estos últimos deberán ser suprimidos o disminuidos en sus competencias.

2. Controles judiciales

Prosiguiendo en la formulación de propuestas que contribuyan al efectivo control de las misiones, no puede pasarse por alto, la existencia de mecanismos judiciales que pueden ser aplicados tanto a los decretos de creación de las misiones como a las actuaciones y omisiones de éstas.

En primer término, es importante señalar, que las misiones por ser una estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, se encuentran sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, el fundamento constitucional del control judicial sobre la Administración, está consagrado en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el cual dispone lo siguiente:

“La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el

restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". (Subrayado añadido).

La referida disposición de rango constitucional, se erige para los ciudadanos como un instrumento de control de la actividad administrativa, del cual disponen para tutelar sus derechos y obtener el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas por los actos, hechos u omisiones de la Administración y, adquirirá operatividad en el caso específico de las misiones, en diversas circunstancias: cuando el ejercicio de la potestad organizativa presidencial para crear misiones sea ejercida al margen de la ley; cuando los decretos de creación de las misiones estén viciados de nulidad absoluta o relativa; cuando sus actividades causen un daño directo o indirecto a sus beneficiarios o a quienes no lo sean, en virtud de su funcionamiento normal o anormal y, finalmente, cuando presten de forma deficiente sus servicios.

Así, de conformidad con lo establecido en el numeral 30 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004), los decretos de creación de las misiones, dictados por el Jefe del Estado en Consejo de Ministros, pueden ser impugnados ante la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal de la República, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, a través del recurso contencioso administrativo de nulidad.

En segundo término, los actos administrativos que dicten las misiones, las vías de hecho y las abstenciones en las cuales incurran, son igualmente recurribles ante los tribunales competentes de la jurisdicción contencioso administrativa.

De esta forma, en el caso de las demandas patrimoniales que se instauren contra las misiones, por los daños y perjuicios generados en el marco de un contrato o de manera extracontractual, la cuantía será el elemento determinante de la competencia del órgano jurisdiccional, en consecuencia, si la cuantía no excede de 10.000 unidades tributarias, su conocimiento corresponde a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo; si por el contrario la cuantía excede de 10.000 unidades tributarias, la controversia debe ser resuelta por las Cortes de lo Contencioso Administrativo y, finalmente; si excede de 70.001 unidades tributarias, la Sala Político Administrativa es la competente para conocer del asunto (sentencia N° 2004-0848, de fecha 2 de septiembre de 2004, dictada por la referida Sala, caso: *Importadora Cordi, C.A. vs. Venezolana de Televisión, C.A.*).

En cambio, cuando se recurran vías de hechos u abstenciones de las misiones, la competencia se establecerá atendiendo a la jerarquía del funcionario que se le atribuya la actuación material o la negativa, pues si proviene del Presidente de la República, la competencia es de la Sala Político Administrativa; en cambio si emanan del Presidente, el Director o la Junta Directiva de alguna de las misiones, le corresponderá a las Cortes de lo Contencioso Administrativo, decidir lo conducente. Igual tratamiento merecen, los actos administrativos que estas estructuras organizativas dicten dentro de los límites de sus competencias.

Adicionalmente, cuando las misiones violen o amenacen con violar un derecho o una garantía constitucional y, no exista en el ordenamiento jurídico otro medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, se puede ejercer la acción de amparo constitucional autónoma.

Sin embargo, el amplio control judicial que existe sobre las misiones y la posibilidad que tienen los particulares de accionar ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, para obtener la tutela de sus derechos, exige del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República, del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, la imparcialidad requerida en el ejercicio de sus funciones, ello en aras de ofrecer las debidas garantías jurídicas a los ciudadanos.

Esta apreciación se fundamenta, en la ausente intervención de los mencionados organismos, frente al hecho público, notorio y comunicacional que representa el fenómeno organizativo de las misiones, el cual, como ya se ha indicado, no sólo vulnera la Constitución Nacional y las Leyes de la República sino que se caracteriza por la desorganización, la improvisación y el autoritarismo de quien tiene la atribución de crearlas, como se demostró en una reciente alocución presidencial, en la cual el primer mandatario nacional, anunció sin mayores explicaciones y formalismos legales, la creación de una misión que le permitiría -vía Internet- estar en contacto directo con los ciudadanos (Misión Chávez Candanga).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, J. (2007). **Derecho Administrativo Parte General**. Caracas: Ediciones Paredes.
- Araujo, J. (2008). Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional. **Revista de Derecho Público Nº 112. Estudios sobre la Reforma Constitucional**. Octubre-Diciembre 2007. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer, A. (2008). **La Constitución de 1999** (2ª ed). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer. (2009). El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública. **Revista de Derecho Público Nº 115. Estudios sobre los decretos leyes**. Julio-Septiembre 2008. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer. (2007). Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación Centralizada y Obligatoria. **Revista de Derecho Público Nº 110**. Abril-Junio 2007. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer, A., y Chavero, R. (2002). **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Textos Legislativos Nº 24).
- Brewer, A., y Chavero, R. (2008). **Ley Orgánica de la Administración Pública** (3ª ed). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Textos Legislativos Nº 24).
- Córdova, E. (2006). Administración Pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones. **Revista de Ciencias Sociales**. [Revista en línea]. sep. 2006, vol.12, no.3 Consultado el 20 de marzo de 2008 en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182006000300007&lng=es&nrm=iso
- Cova, A., y Hannot, T. La Administración Pública: Otra forma de ver a una villana incomprendida. (1984). **El Caso Venezuela: una ilusión de armonía**. Caracas: Ediciones IESA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). **Democracia y Derechos Humanos en Venezuela**. [Informe en línea]. Consultado el 17 de marzo de 2010 en:
<http://www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 5.453 (Extraordinaria), marzo 24 de 2000.

D' Elia, Y., y Cabezas, L. (2008). **Las misiones sociales en Venezuela**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

D' Elia, Y. et al. (2006). **Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Decreto N° 1.980, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional en instrumento para la Consolidación del Nuevo Estado Venezolano como órgano permanente de asesoría directa al Presidente de la República. (2002). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 37.530, septiembre 18 de 2002.

Decreto N° 3.613, mediante el cual se define y activa el Teatro de Conflicto en el territorio de los Municipios que en él se mencionan. (2005). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 38.183, mayo 10 de 2005.

Decreto N° 5.246, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (2007). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 38.654, marzo 28 de 2007.

Decreto N° 5.320, mediante el cual se crea, con carácter permanente, la Comisión Presidencial para el Seguimiento y Control de las Misiones Sociales. (2007). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 38.671, abril 26 de 2007.

Decreto N° 5.384, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. (2007). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 5.841 (Extraordinario), junio 22 de 2007.

- Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 5.890 (Extraordinario), julio 31 de 2008.
- Decreto N° 6.732, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 39.202, junio 17 de 2009.
- Decreto N° 6.882, mediante el cual la Comisión Central de Planificación asumirá la dirección, coordinación, planificación, orientación y fiscalización de las misiones creadas y que se crearen, sin perjuicio de la forma que éstas adopten ni de la adscripción que ostenten, conforme lo determinen sus actos de creación. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 39.249, agosto 25 de 2009.
- Decreto N° 7.105, mediante el cual se dicta la Distribución General del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal 2010. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 5.946 (Extraordinario), diciembre 15 de 2009.
- Gallego, A. (2001). **Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Grau, M. (2005). **La organización de los poderes públicos**. [Ponencia en línea]. Consultada el 20 de febrero de 2009 en: http://www.badellgrau.com/?page=render¶ms=id%3D1154545011541010&menu_id=m-115133237542#
- Hernández, J. (2008). La administración paralela como instrumento del Poder Público. **Revista de Derecho Público N° 112. Estudios sobre la Reforma Constitucional**. Octubre-Diciembre 2007. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Krauze, E. (2008). **El poder y el delirio** (3ª reimp.). Caracas: Editorial Alfa.
- Lares, E. (2008). **Manual de Derecho Administrativo** (13ª ed.). Caracas: Coeditado por la Sucesión de Eloy Lares Martínez y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Fiscal 2010. (2010). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, N° 5.944 (Extraordinario), diciembre 15 de 2009.

- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2009). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 39.164, abril 23 de 2009.
- Ley Orgánica Contra la Corrupción. (2003). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 5.637 (Extraordinario), abril 7 de 2003.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 37.347, diciembre 17 de 2001.
- Ley Orgánica de Planificación. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 5.554 (Extraordinario), noviembre 13 de 2001.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 37.942, mayo 20 de 2004.
- Ley Orgánica sobre Estados de Excepción. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 37.261, agosto 15 de 2001.
- Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2010. (2010). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, N° 5.945 (Extraordinario), diciembre 15 de 2009.
- Ley de Reforma Parcial del Código Civil. (1982). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***, N° 2.990 (Extraordinaria), julio 26 de 1982.
- Matos, M. (2006). ***Las misiones y la reforma de la Administración Pública venezolana: una mirada a la misión MERCAL***. [Trabajo en línea]. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Consultado el 1º de diciembre de 2009 en: <http://ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/matosmar.pdf>
- Moreno, R. (2005). ***Análisis Misión Ribas***. [Documento en línea]. Consultado el 12 de febrero de 2010 en: http://www.urru.org/papers/2005_varios/20050225_AnalidisMisiones.htm

- Muci, J. (2008). El trastocamiento de la Administración Pública en la Reforma constitucional de 2007. **Revista de Derecho Público Nº 112. Estudios sobre la Reforma Constitucional**. Octubre-Diciembre 2007. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Núñez, R. (2008). **Principios característicos de las políticas sociales en el Estado social venezolano**. [Trabajo en línea]. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Consultado el 1º de diciembre de 2009 en: <http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/nunenava.pdf>
- Parra, G. (2005). **Manual de Derecho Administrativo General**. Valencia: Editorial Vadell Hermanos.
- Providencia mediante la cual se dicta el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos Aplicable a los Órganos y Entes del Sector Público. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Nº 39.333, diciembre 22 de 2009.
- Rachadell, M. (1985). **Lecciones sobre presupuesto público**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Rachadell, M. (2007). **Socialismo del Siglo XXI**. Caracas: Ediciones Funeda y Editorial Jurídica Venezolana.
- Reglamento Nº 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario. (2005). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Nº 5.781 (Extraordinario), agosto 12 de 2005.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 39.240**, mayo 26 de 2009.
- Rodríguez, N. (2008). Las Administraciones Públicas: Potestad organizatoria y ámbitos competenciales en el Proyecto de Reforma Constitucional. **Revista de Derecho Público Nº 112. Estudios sobre la Reforma Constitucional**. Octubre-Diciembre 2007. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

- Rondón, H. (2008, octubre). **Palabras de Hildegard Rondón de Sansó para la presentación de su libro: “El Régimen Jurídico de los Hidrocarburos. El Impacto del Petróleo en Venezuela”, en el Palacio de las Academias, Caracas.** [En línea]. Consultado el 10 de enero de 2010 en: <http://www.acienpol.com/A-62.pdf>
- Tejero, S. (2008). **Gobierno sólo garantiza dinero a 26 de las 17 misiones sociales: El manejo de los programas depende exclusivamente del Gobierno central.** [Prensa en línea]. Consultado el 20 de diciembre de 2009 en: <http://www.guia.com.ve/noticias/?id=32007>
- Tejero, S. (2009). **Casi la mitad de las misiones dependerá de aportes inciertos.** [Prensa en línea]. Consultado el 4 de febrero de 2010 en: <http://www.guia.com.ve/noti/52309/casi-la-mitad-de-las-misiones-dependera-de-aportes-inciertos>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2002). **Sala Constitucional.** [Sentencia en línea]. Consultada el 5 de septiembre de 2009 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/85-240102-01-1274%20.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2004). **Sala Constitucional.** [Sentencia en línea]. Consultada el 12 de diciembre de 2009 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/1002-260504-02-2167%20.htm>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2004). **Sala Político-Administrativa,** sentencia N° 01209, caso Importadora Cordi, C.A., vs. Venezolana de Televisión, C.A., septiembre 2 de 2004.
- Venezuela, Gabinete Social. (2004). **Cumpliendo las Metas del Milenio.** Caracas: CDB Publicaciones.
- Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (2007). **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.** Caracas.
- Venezuela, Ministerio de Comunicación e Información. (2006). **Las misiones bolivarianas.** Caracas: (Colección temas de hoy).

Villegas, E. (2007). ***Las misiones: innovación organizativa de la gestión pública en Venezuela.*** [Trabajo en línea]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Consultado el 27 de noviembre de 2009 en:
www.clad.org.ve/fulltext/0057949.pdf

Virtuoso, J. Propuesta: La valoración de lo público y el fortalecimiento de la ciudadanía. (1998). ***Venezuela: desafíos y propuestas.*** Caracas: Publicaciones UCAB y Centro Gumilla.

Universidad Católica Andrés Bello. (1997). ***Manual para la elaboración del Trabajo Especial de Grado en el Área de Derecho para optar al Título de Especialista.*** Caracas.