



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**EL ROL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA
ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA DEL
ESTADO VENEZOLANO**

Presentado por
Arias Rodríguez, Julio César

Para optar al Título de
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor
Profesor Carlos Enrique Mouriño Vaquero

Caracas, 18 de julio de 2017



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo de Grado - Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano Julio César Arias Rodríguez, titular de la Cédula de Identidad n. 14.095.184, para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: “**El Rol de la Procuraduría General de la República en la Administración Consultiva del Estado Venezolano**”; y manifiesto que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los 14 días del mes de julio de 2017.

Prof. Carlos Enrique Mouriño Vaquero
CI. 6.518.683

Dedicatoria:

A la Providencia, por su infinita bondad en la inconmensurable gama de bendiciones con que ha iluminado mis caminos.

A mi familia, el faro que me hace distinguir, en la tempestad y en la calma, el puerto seguro de cada uno de mis días.

A mis padres, ya ausentes físicamente, tras cuyo ejemplo de inagotables virtudes, aspiro honrar al alcanzar esta meta académica.

A los grandes maestros del Derecho Administrativo, que han dejado su huella en el desarrollo de esta rama como inspiración intelectual.



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

EL ROL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA DEL ESTADO VENEZOLANO

Autor: Julio C. Arias R.

Asesor: Prof. Carlos E. Mouriño V.

Fecha: Julio de 2017

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito fundamental determinar el rol de la Procuraduría General de la República en la Administración Consultiva del Estado Venezolano. El análisis de la información contenida en la legislación, doctrina patria y comparada, así como de la jurisprudencia permite optimizar la comprensión sobre las nociones que orientan en lo sustantivo y estructural, el posicionamiento de la Procuraduría General de la República en el contexto de la Administración Consultiva Nacional, brindando un enfoque que sin prescindir de los antecedentes y de la génesis de este Órgano, facilite la determinación real de su concepción contemporánea en lo que a la materia de asesoramiento jurídico especializado se refiere. El Órgano Procurador, hoy día, se erige conceptualmente como el Órgano Superior de Consulta especializado en las ciencias jurídicas, al que corresponde la asesoría, representación y defensa de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República, el cual está llamado a ejercer la rectoría de un auténtico sistema integral de asesoría jurídica del sector público, cuyo establecimiento y desarrollo permanece en una etapa incipiente, no obstante ser el Órgano Procurador, uno de los Órganos más antiguos de la historia jurídica patria que aún permanece en funcionamiento.

Palabras clave: Procuraduría General de la República, Administración Consultiva, función consultiva, opinión y dictámenes jurídicos, procuración, abogacía del Estado.

Índice General

Carta de Aceptación del Asesor	PP. ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Introducción	2
Capítulo I: Historia jurídica y evolución sustantiva de la Procuraduría General de la República	4
1. Concepción originaria devenida del Decreto del 24 de julio de 1863, mediante el cual se creó el destino de Procurador General de la Nación	4
2. Elevación a rango constitucional de la Procuraduría General de la Nación en la Constitución de 1901 y evolución de la legislación posterior	8
3. Dualidad y deslinde de funciones con el Ministerio Público	15
Capítulo II: Naturaleza Jurídica de la Procuraduría General de la República y la figura del Procurador General de la República	19
1. Cometido constitucional dispuesto en los artículos 247 y siguientes del Texto Fundamental	20
2. Ubicación de la Procuraduría General de la República dentro del Poder Público	22
3. El Procurador General de la República	29
3.1. Requisitos para el desempeño del destino de Procurador General	

de la República	30
3.2. Competencias específicas	
del Procurador General de la República	33
3.3. Identificación del rol del Procurador	
General de la República en cuanto a su	
integración al Consejo de Ministros	37
3.4. Régimen de Incompatibilidades y faltas	41
Capítulo III: Funciones consultivas o de asesoría	
jurídica generales de la Procuraduría General	
de la República, en el contexto de la	
Administración Consultiva	43
1. Noción conceptual sobre la	
Administración Consultiva. Clasificación	43
2. Funciones de asesoría jurídica de la	
Procuraduría General de la República	50
3. Posicionamiento de la Procuraduría General	
de la República respecto de las consultorías jurídicas	
de la Administración Pública Nacional en el	
ejercicio de funciones consultivas	56
4. Sistema Integral de Asesoría Jurídica	
y Consejo de Asesoría Jurídica de la	
Administración Pública Nacional (CAJAP)	60
5. Carácter de las actuaciones consultivas de	
la Procuraduría General de la República	65
6. Noción de la defensa legal preventiva del Estado	
por vía del asesoramiento jurídico	70
Capítulo IV: Atribuciones consultivas de la	
Procuraduría General de la República	
en materia de contratos y en el procedimiento	

administrativo previo a las acciones	73
contra la República	
1. Atribuciones consultivas de la Procuraduría	
General de la República en materia de contratos	73
1.1. En materia de contratación internacional	74
1.2. En materia de contratos de	
interés público nacional	76
1.3. En materia de contrataciones de asesoría	
jurídica y representación judicial en la Administración	
Pública Nacional	79
2. Atribuciones consultivas de la Procuraduría General	
de la República en el procedimiento administrativo previo a las	
demandas contra la República	82
2.1. Naturaleza jurídica	83
2.2. Rol consultivo de la Procuraduría General	
de la República dentro del contexto del procedimiento	
administrativo previo a las demandas contra la República	85
Conclusiones	90
Referencias	92

Introducción

El trabajo de investigación que se presenta a continuación, brinda la compilación del desarrollo legislativo, jurisprudencial, teórico y doctrinario respecto al rol que desempeña la Procuraduría General de la República en la denominada Administración Consultiva venezolana, lo que se vincula con el problema sobre el asesoramiento jurídico al Estado a través de una estructura compleja de órganos distintos a la Administración Activa y sus efectos, mediatos o inmediatos, sobre la defensa de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República. De allí que el análisis e interpretación de los antecedentes histórico jurídicos y la naturaleza jurídica del Órgano Procurador –una de las Instituciones especializadas más antiguas y vastas con que cuenta el Estado venezolano-, resulte cardinal para describir la importancia efectiva que guarda la actividad consultiva para el desarrollo del sector público, tanto para el desempeño de sus competencias administrativas, como para el despliegue operativo que conduce a la satisfacción de las necesidades e intereses públicos; habida cuenta que dicha actividad consultiva, coadyuva en la formación de la voluntad de la Administración Activa, adecuadamente encausada a tenor del ordenamiento jurídico.

De ese modo, en la medida en que un Estado cuente con una Administración Consultiva cohesionada, integrada en un sistema, que sea capaz de brindar una orientación legal oportuna, completa y que no prescindiera de la realidad o el entorno social, su gestión y actuación activa expresada a través de actos administrativos y de operaciones materiales subordinadas a la Constitución y la ley, será exitosa y eficiente para satisfacer el interés general, disminuyendo de ese modo las probabilidades de impugnación de tales actos u operaciones, en lo formal o sustantivo, lo cual resguarda en definitiva los bienes, derechos e intereses patrimoniales nacionales, que no se verían seriamente amenazados en los órganos jurisdiccionales competentes.

En tal sentido, el presente trabajo permitirá concluir cuál es el nivel en que se encuentra la Administración Consultiva venezolana, en lo que respecta a la Procuraduría General de la República y su función rectora sobre un sistema integral de asesoría jurídica que pareciera estar aun sin desarrollarse plenamente.

De esta manera, este trabajo expone el aquilatado avance que evidencia el progreso de una Institución que en el contexto de la Administración Consultiva puede ser considerada imprescindible, y que en la Administración Pública Nacional, es un hito ejemplificante de constancia, a pesar de las dificultades que naturalmente se han revelado en su vida institucional. Así, la Procuraduría General de la República de hoy día, atiende conceptualmente a la concepción contemporánea de asesoría, representación y defensa del patrimonio nacional.

En su desarrollo, el trabajo está integrado por cuatro (4) capítulos, de los cuales el primero contiene la historia jurídica y evolución sustantiva, legal y constitucional, de la Procuraduría General de la República; el segundo capítulo hace referencia a la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República y a la figura del Procurador General de la República como máxima autoridad de esta Institución; en tanto que a partir del capítulo tercero, se comenzará a concretar en la función asesora del Órgano Procurador al hacer el análisis de las funciones consultivas o de asesoría jurídica generales de la Procuraduría General de la República en el contexto de la Administración Consultiva venezolana y por último, en el cuarto capítulo se abordarán las atribuciones consultivas de la Procuraduría en materia de contratos (de interés público nacional, internacionales y las contrataciones de asesoría y representación judicial y extrajudicial de la República) y en los procedimientos previos a las demandas patrimoniales contra la República.

Capítulo I

Historia jurídica y evolución sustantiva de la Procuraduría General de la República

A los fines de abordar adecuadamente el conocimiento sobre el rol de la Procuraduría General de la República en la asesoría y defensa jurídica del Estado venezolano, es ineludible indagar en la historia jurídica del Órgano Procurador, lo que permite examinar y analizar la evolución escalonada que ha conllevado a la vigente concepción que el bloque de la legalidad aplicable le determina.

El aprendizaje que pueden obtener los órganos y entes de la Administración Pública del examen de sus antecedentes histórico jurídicos es incuestionable, toda vez que en muchos casos las reformas planteadas ya han sido puestas a prueba en el pasado. Por ello, es indiscutible el beneficio que constituye la investigación de los historiales de órganos y entes, cuya permanencia en el tiempo está estrechamente relacionada con su capacidad de transformación y adaptación a los cambios generales y particulares de la sociedad y por ende, del ámbito jurídico.

Por tal motivo, en el presente capítulo se abordará la historia jurídica y la evolución institucional, entendida en el marco del ordenamiento jurídico venezolano, de la Procuraduría General de la República.

1. Concepción originaria devenida del Decreto del 24 de julio de 1863, mediante el cual se creó el destino de Procurador General de la Nación

Al abordar el examen de la concepción originaria de la Procuraduría General de la República, podrían referirse múltiples factores o hitos que desencadenaron la creación y existencia de una Institución de procuración. En ese sentido, al remontar al

período colonial, se encuentra la Real Cédula de la Corona Española del año 1524, mediante la cual se creó el Consejo de Indias, integrado por un Fiscal o Procurador de la Corona.

Sin embargo, en la doctrina es palmario el consenso sobre la identificación del antecedente más remoto en la historia jurídica republicana de la Procuraduría General de la República y de su titular. Así, se encuentra éste en el Decreto del 24 de julio de 1863, suscrito por el entonces Presidente de la República de Venezuela, Juan Crisóstomo Falcón, mediante el cual se creó “el destino de Procurador General de la Nación”, responsabilidad que recayó entonces en el abogado Diego Bautista Urbaneja, quien es considerado el primer ciudadano en ejercer como Procurador General en nuestro país.

Este Decreto, que debe contextualizarse bajo la vigencia de la Constitución de 1858, determinó la creación del aludido destino público, con arreglo al cumplimiento de las atribuciones previstas en sus artículos 2 al 5, a saber:

1. Promover ante las autoridades competentes todo lo que creyera conveniente a los intereses de la Nación;
2. Representar a la Nación en todas las cuestiones judiciales que afectaran los intereses de ella;
3. Ser oído en las cuestiones internacionales que se rozaran con la soberanía nacional y en los reclamos que afectaran las rentas públicas;
4. Vigilar el cumplimiento de las Leyes y de los Decretos y Resoluciones del Gobierno Nacional.

Este Decreto, además, estatuyó en su artículo 6° que cuando faltare el Procurador General de algún estado de la Federación, el Procurador General de la Nación se entendería directamente con el gobierno regional provisional, lo cual,

aunado a la posibilidad que éste se valiera de los procuradores generales en los estados para el desempeño de las atribuciones conferidas por el mencionado Decreto, refleja la existencia de autoridades de procuración en cada entidad regional, con una funcionalidad que amerita la remisión a otros antecedentes de relevancia que precedieron al Decreto del 24 de julio de 1863.

Es así que, mediante el Decreto del 23 de mayo de 1863, fue creado el destino de Procuradores en los estados, siendo éste el hito normativo fundacional o primigenio en la historia jurídica de la defensa patrimonial del Estado venezolano y la tutela sobre el cumplimiento de la legalidad. En este instrumento fue establecida por vez primera, la necesidad que en las regiones se nombraran procuradores generales, de cuyas funciones, preservando la terminología original, podemos destacar las siguientes:

1. Informar al Gobierno General sobre todos los asuntos del estado que debieran resolverse y que se relacionen con la Administración General de los estados.
2. Intervenir como agentes del Poder General en todas las empresas que debieran acometerse en el estado, si ellas pudieran afectar los intereses de otro estado.
3. Presentar al Poder General y someter a su consideración planes que tendieran a desarrollar los intereses de la Hacienda Nacional, atentas las circunstancias y condiciones de cada estado.
4. Solicitar del Gobierno provisorio de los estados la sanción de medidas que tendieran a proteger el orden público, llegado el caso de conmoción.

De ese modo, el Decreto del 24 de julio de 1863, al que se atribuye la creación de la Procuraduría de la Nación, hoy Procuraduría General de la República, fundamentalmente contempla tres bloques principales de atribuciones, a saber: en primer lugar, le va a corresponder la representación de la Federación Venezolana en todos los asuntos judiciales que afectaban sus intereses; en segundo lugar, va a

dictaminar en las cuestiones internacionales que rozaban con la soberanía nacional y en los reclamos que afectarían la Hacienda Pública; y, en tercer lugar, va a vigilar el cumplimiento de las leyes, decretos y resoluciones del gobierno nacional en los estados.

Como nota curiosa puede agregarse una atribución peculiar asignada a los Procuradores, identificada por Caldera (1986) como “una especial en relación al ejercicio del patronato eclesiástico”, cual era “pedir al Gobierno General y promover en su nombre ante el prelado eclesiástico, la remoción de los venerables curas que falten a los deberes de su ministerio, y perjudiquen los intereses morales de los pueblos llamados a dirigir” (p.12), además que estableció la asignación mensual de estos funcionarios en doscientos pesos, que se pagarían por las Tesorerías de los estados.

Ahora bien, las principales atribuciones fueron complementadas en otro Decreto, dictado el 1º de julio de 1863, en el cual se señaló que los Procuradores de la Nación la representarían en todas las causas judiciales en que el Fisco fuera parte, bien como demandante o demandado, y que serían los representantes natos de la Nación en todo lo que tuviera relación con los negocios que se ventilaban ante los tribunales. De allí que, aun cuando los procuradores regionales desde su inicio fueron agentes del Ejecutivo Nacional, puede afirmarse que éstos se instituyeron en la referencia primaria o fundacional para dar cabida a la figura del Procurador o Procuradora General de la República y al cúmulo de competencias que corren a cargo del Organismo.

En efecto, expresa Caldera (1986) que “el General Falcón, como Presidente Provisional de la República, dispuso (Decreto 1.350 de 24 de julio) la creación del destino de Procurador General de la Nación” (p. 17). Es éste pues, el Decreto fundacional de la Procuraduría General dictado en 1863, el cual contempló, como se

ha dicho, la creación del destino de Procurador General de la Nación, con atribuciones específicas tales como, promover ante las autoridades competentes todo lo que creyera conveniente a los intereses de la Nación; representar a la Nación en todas las cuestiones judiciales que afectaren los intereses de ella; ser oído en las cuestiones internacionales que rozaren con la soberanía nacional y en los reclamos que afectaren las rentas públicas; así como vigilar sobre el cumplimiento de las Leyes y de los Decretos y Resoluciones del Gobierno Nacional.

Pues bien, puede observarse diáfano el origen republicano de la Procuraduría General de la República en el Decreto analizado. Éste estableció el núcleo, en un primer momento, de la misión del Órgano Procurador: promover ante las autoridades competentes todo lo que creyera conveniente a los intereses de la Nación; representar y defender a ésta en todas las cuestiones judiciales que afectaran los intereses de ella y vigilar sobre el cumplimiento de las leyes, de los decretos y resoluciones del Gobierno Nacional.

2. Elevación a rango constitucional de la Procuraduría General de la Nación en la Constitución de 1901 y evolución de la legislación posterior

Respecto a la constante evolución en el posicionamiento jurídico de la Procuraduría General de la República, de acuerdo a las normas que la han regido, se puede señalar que, tal como se afirmó anteriormente, en 1863 fue creado el cargo de Procurador General de la Nación mediante un decreto, cuya naturaleza es singular por el momento histórico en el que fue dictado, y posteriormente el legislador patrio, al constatar la importancia de este funcionario, consagró sus potestades en numerosas leyes, tales como la Ley Sobre el Procurador General de la Nación de 1894, la Ley por la que se Reglamentan las Funciones del Procurador General de la Nación de 1902, y las sucesivas leyes especiales en esta materia, así como los distintos Códigos de Hacienda desde el primigenio de 1873, siguiendo los de 1899, 1912 y ulterior

legislación fiscal entre la que figura la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en sus diversas reformas, hasta llegar a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2001, su reforma de 2008 y finalmente, el instrumento legislativo especial que rige al Órgano Procurador dictado en 2015, con reimpresión en 2016.

Este rasgo trascendió la propia evolución institucional, por cuanto la regulación del Órgano Procurador no se quedó sólo a nivel legal, sino que fue más allá hasta alcanzar rango constitucional, ubicándose dentro de este contexto como Institución fundamental del Estado venezolano.

En este orden de ideas, cabe acotar que en 1901 con la Constitución, publicada en la Gaceta Oficial sin número de fecha 13 de abril de ese mismo año, junto con el nacimiento del siglo XX, adquiere rango constitucional la Procuraduría General, el cual ha conservado hasta la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Por tanto, puede afirmarse que desde la Constitución de 1901 la Institución procuradora ha sido regulada en los diversos textos constitucionales surgidos en el siglo XX hasta la Constitución vigente y su evolución legislativa ha respondido a los cambios en las concepciones político-jurídicas del país, lo que generó variaciones en la Institución.

Dentro del análisis de la evolución constitucional y legislativa de la Procuraduría General de la República, cabe destacar la Ley que Reglamenta las Funciones del Procurador de la Nación de 1943 en la cual se comienza a vislumbrar a la Procuraduría General de la República como una Institución, dejando la concepción

personal del Procurador General de la República como un funcionario con una serie de atribuciones.

De acuerdo con Rupérez (2007) lo anterior se colige porque la referida ley en diversas ocasiones hace mención a “los funcionarios de su dependencia”, en alusión a los abogados y el resto del personal a cargo del Procurador General.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1953, en la cual se vuelven a vincular las funciones de la Procuraduría General de la República con las del Ministerio Público, delimitadas y deslindadas con la Constitución de 1947, se dicta la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, de fecha 26 de marzo de 1955, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 24.726 de fecha 23 de abril de 1955.

Con esta Ley, según el entonces Procurador de la Nación Darío Parra, en su informe al Congreso Nacional en 1956:

Se logra diferenciar con entera precisión la entidad oficial que se denomina Procuraduría de la Nación, del personero que la dirige y representa; en efecto, de acuerdo con el contenido de la Ley derogada, y hasta con el mote mismo que la distinguía, toda la atención legal estaba circunscrita en torno al titular del Despacho, forma legislativa esa que bien pudo responder a épocas anteriores, ya superadas, en las cuales existía solamente el Procurador de la Nación como ente y factor de la entidad oficial respectiva, pero que resultaba inconsecuente con la realidad actual, en la que el nombrado funcionario es apenas el personero que representa y dirige la entidad. (p. 23)

Ya con la Constitución de 1961, vuelven a deslindarse las funciones de la Procuraduría General de la República y bajo la vigencia de esta Constitución, en 1965 se dicta la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual regulaba las atribuciones, funciones, competencias y organización de la Institución procuradora desarrollando los principios consagrados contenidos en la Carta Magna de 1961.

Según su Exposición de Motivos, esta Ley promulgada en 1965 responde a la necesidad de separar en el plano legislativo, las normas concernientes a la Procuraduría General de la República, de las relativas al Ministerio Público, con el objeto de llevar a adecuada ejecución el criterio acogido por el Constituyente de 1961. Es importante resaltar que dicha Ley Orgánica tuvo una vigencia de 36 años.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000, se dictó en el año 2001, el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para adaptar su funcionamiento al marco constitucional entonces emergente.

Cabe destacar que este Decreto Ley concretó la autonomía organizativa, funcional, administrativa y presupuestaria iniciada con la Constitución de 1961. Este Decreto Ley tuvo reformas parciales en los años 2008 y 2015 (reimpreso en 2016).

Ahora bien, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.220 Extraordinario de fecha 15 de marzo de 2016, que contiene además, el abanico de privilegios y prerrogativas procesales de las que goza la República, las cuales deben ser exigidas por todos los abogados del Estado ante cualquier tribunal, e incluso en sede administrativa, destacando en este

contexto el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República. De ese modo va delineándose la concepción contemporánea de la Procuraduría General de la República en nuestro país, cuya ley moderna del año 2001, la de 2008 y la reciente modificación de 2015, con reimpresión del 15 de marzo de 2016, contemplan los rasgos y la noción de la asesoría jurídica al Estado y la defensa de sus bienes, derechos e intereses patrimoniales.

El texto legislativo vigente, en su artículo 1, expresa como su objeto establecer las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República; su actuación en la defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, a nivel nacional e internacional y en el ejercicio de su función consultiva, así como, las normas generales sobre procedimientos administrativos previos a las demandas contra la República.

Justamente, el artículo 2 de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica estatuye que en ejercicio de las potestades que le confiere la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, son competencias exclusivas de la Procuraduría General de la República, asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional y ejercer la defensa y representación judicial y extrajudicial de los derechos, bienes e intereses patrimoniales, directos e indirectos de la República, tanto a nivel nacional como internacional. Hace a su vez la salvedad que tales potestades y competencias de representación y defensa no podrán ser ejercidas por ningún otro órgano o funcionario del Estado, sin que medie previa y expresa sustitución otorgada por el Procurador o Procuradora General de la República.

Respecto del rol en el desempeño de su función litigiosa, el artículo 9, numerales 1 al 3, prevén específicamente como competencias las siguientes:

1. Representar y defender judicial y extrajudicialmente la afectación directa o indirecta de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República, tanto nacional como internacionalmente.

2. Representar y defender a la República, en los juicios que se susciten entre ésta y personas públicas o privadas, por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de contratos que suscriban los órganos del Poder Público Nacional; así como todo lo atinente al régimen de tierras baldías y contratos en materia minera, energética y ambiental que celebre el Ejecutivo Nacional.

3. Representar y defender a la República en los juicios de nulidad incoados contra los actos administrativos del Poder Ejecutivo Nacional.

Los artículos 21 y siguientes del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, delimitan la función consultiva que corresponde al Órgano, cual será asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional, a solicitud de sus máximas autoridades, al igual que a los institutos autónomos o públicos, a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, empresas públicas y demás establecimientos públicos nacionales y a los estados y municipios, cuando a su juicio, el asunto objeto de la consulta esté relacionado directa o indirectamente con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

En ese mismo orden de ideas, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé en su artículo 25 la existencia del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional (CAJAP), el cual tiene por función coordinar y armonizar los criterios y actuaciones jurídicas de la Administración Pública Nacional, y se encuentra integrado por el Procurador o Procuradora General de la República, quien lo preside, por los jefes de las unidades jurídicas superiores de la Procuraduría General de la República, por el Consultor Jurídico de la Vicepresidencia Ejecutiva, por los consultores jurídicos de

los Ministerios y cualquier otro funcionario o autoridad cuya presencia sea requerida. Este Consejo, de corte técnico jurídico, tiene su antecedente más remoto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, cuando fue instaurado por vez primera, como un cuerpo de coordinación entre los actores jurídicos de más alto nivel en la Administración Pública Nacional central. Leáñez (1986) con vista en su naturaleza de órgano complejo, colegiado y de alto nivel, afirma que el CAJAP admite parecido con la sección consultiva de los Consejos de Estado que existen en otras naciones. (p.127)

Del mismo modo, reforzando su rol como Órgano rector en el cometido consultivo en lo jurídico al Estado, el artículo 17 *eiusdem* señala que la Procuraduría General de la República en su condición de órgano superior de consulta, desarrollará un Sistema Integral de Asesoría Jurídica bajo su dirección, destinado a “homogeneizar la política jurídica del Estado”, siendo competencia del Procurador o la Procuradora General de la República mediante Resolución, fijar todo lo relativo al funcionamiento del referido Sistema.

Además de los textos legislativos señalados anteriormente, es preciso señalar que el ordenamiento jurídico venezolano dispone en diversas disposiciones los parámetros atinentes al desenvolvimiento de la Procuraduría General de la República, cuyo abordaje sirve al análisis integral de su papel en el contexto de la Administración Consultiva del Estado venezolano. Entre tales disposiciones pueden mencionarse la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014, la cual define en su artículo 44 que la Procuraduría General de la República, es el órgano superior de consulta jurídica en la Administración Pública, reiterando así lo que ya se encuentra establecido en la Constitución.

3. Dualidad y deslinde de funciones con el Ministerio Público

Tal como se ha señalado en el presente capítulo, la Procuraduría General de la República es uno de los órganos de la Administración Pública Nacional más antiguos de la historia institucional venezolana y en sus inicios ejerció funciones de Ministerio Público y fiscalizador de hacienda.

Es así, como en los diversos instrumentos normativos y leyes promulgadas desde 1863 que regulaban las funciones del Procurador General de la Nación hasta la Constitución de 1901 (en la cual se eleva a rango constitucional esta Institución) y las sucesivas constituciones y leyes que regulaban sus atribuciones y funciones, el Procurador General de la Nación no sólo tenía por función la defensa de los bienes, derechos e intereses de la República, sino que además tenía asignadas funciones que en la actualidad le corresponden al Ministerio Público.

Es la Constitución de 1947, el texto originario del Estado de Derecho que por primera vez propone la especialización en la actuación de la Institución, para la defensa de los bienes, derechos e intereses del Estado y por tanto, el deslinde de estas funciones con las propias del Ministerio Público, por lo que, dicha Constitución excluye del ámbito del Procurador General de la Nación aquellas atribuciones que estaban orientadas a la defensa y protección de los derechos y garantías particulares.

En efecto, tal como afirma Rupérez (2007) la Constitución de 1947 asigna al Procurador General de la Nación “la representación de los derechos de la Nación en todos los juicios en que ella fuera parte y la evacuación de los informes jurídicos que le pidieran el Presidente de la República, los Ministros del Despacho, las Cámaras Legislativas y la Corte Suprema de Justicia”. (p.76)

Y crea una nueva figura jurídica representada por el Fiscal General de la Nación, quien debía ejercer las funciones propias del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia y velar porque en los Tribunales de la República se aplicaran las leyes en los procesos penales y en todos aquellos casos en los cuales esté involucrado el Fisco Nacional, el orden público, las buenas costumbres, además de velar por la buena marcha de la administración de justicia, dotando de autonomía al Ministerio Público frente a la Procuraduría General de la República.

No obstante, como se ha dicho, la Constitución de 1953 vuelve a fusionar las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación con las del Ministerio Público, las cuales vuelven a deslindarse con la Constitución de 1961, delimitación que se mantiene hasta la actualidad con la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De acuerdo con Oropeza (1992), en la Constitución de 1961 a la Procuraduría General de la República, le corresponden las siguientes funciones:

a) la defensa judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República. Siendo como es el Procurador General el abogado de la República a él le corresponde su representación en juicio y fuera de él en todo lo tocante a sus intereses patrimoniales. En el ejercicio de esta atribución, aunque el alto funcionario actúe de conformidad a sus personales opiniones, en general debe seguir en los juicios y actuaciones las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional (...) b) Siendo el abogado de la República, el Procurador General es el asesor nato en cuestiones de derecho de la Administración Pública, por lo que está obligado, cada vez que lo solicite, a dar los informes y opiniones que sustente sobre las materias que se le consulten. c) Finalmente, además de otras atribuciones que le señalan las leyes, la Procuraduría debe rendir

informe ante la Corte Suprema de Justicia cuando ella conozca de demandas de nulidad de leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas municipales por pretenderse que coliden con la Constitución nacional. Y puesto que el Procurador General es el asesor de la Administración, la nueva Carta autorizó al Presidente de la República para convocarle al Consejo de Ministros con derecho a expresar libremente sus dictámenes y opiniones; y por la misma razón y con el fin de uniformar hasta donde sea posible el criterio jurídico de las distintas asesorías, éstas están obligadas a colaborar con el Procurador en la forma que determine la ley. (pp. 498-499)

En cuanto al Ministerio Público, la Constitución de 1961 estableció sus atribuciones principales en el artículo 220, las cuales a decir de Oropeza (1992) “se encaminan a velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes...” (p.499).

Ahora bien, en la actualidad, el artículo 247 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone que la Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de contratos de interés público nacional.

Asimismo, el artículo 285 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señala las atribuciones del Ministerio Público:

1. Garantizar el respeto de los derechos y garantías constitucionales en los procesos judiciales.
2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la justicia, así como el juicio previo y el debido proceso.
3. Organizar y dirigir la acción penal.

4. Ejercer la acción penal en representación del Estado en los casos en que no se requiera instancia de parte.

5. Intentar las acciones pertinentes para determinar la responsabilidad civil, laboral, militar, administrativas o disciplinaria de los funcionarios públicos con ocasión del ejercicio de la función pública.

De manera que, se observa que la dualidad y el deslinde de funciones y atribuciones entre la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público que se inició con la Constitución de 1947, se estableció en la Constitución de 1961, y se ha consolidado en la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, a tono con las corrientes predominantes en los distintos sistemas orgánico constitucionales en el derecho comparado.

Vista la evolución de la Procuraduría General de la República como institución republicana y de carácter constitucional, corresponde hacer el análisis de su naturaleza jurídica, así como de la figura del Procurador General de la República como máxima autoridad de dicha Institución, lo cual se abordará en el Capítulo II de este trabajo.

Capítulo II

Naturaleza Jurídica de la Procuraduría General de la República y la figura del Procurador General de la República

¿Cuál es el rol de la Procuraduría General de la República en la Administración Consultiva del Estado venezolano? Este planteamiento se impone por el interés general que supone que el Estado, como sujeto de derechos y deberes, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, capaz de asumir compromisos y obligaciones en el plano nacional o internacional, cuente con una organización administrativa competente a los fines de ejercer la defensa jurídica de sus bienes, derechos e intereses patrimoniales, al tiempo que pueda servir de asesor jurídico para coadyuvar en la materialización del principio de legalidad administrativa, que ha de observarse en el estamento público por imperativo constitucional.

Cabría pensar que en el concierto de las naciones, se repite del modo mas uniforme posible este esquema jurídico organizativo. No obstante, en otros países de latinoamérica es apenas incipiente el establecimiento de una estructura especializada de asesoría y defensa jurídica de la República. Tal es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que luego de contar con un Ministerio de Defensa Legal del Estado, promovió e incluyó la creación de la Procuraduría General del Estado en su Constitución de 2009. Es así como en nuestro país, es palmaria la raigambre de la institucion de procuración de gran alcance, lo que resulta digno de reseña y estudio.

De ese modo, en el presente capítulo se procederá a indagar en la misión constitucional de la Procuraduría General de la República, su naturaleza jurídica y competencias.

1. Cometido constitucional dispuesto en los artículos 247 y siguientes del Texto Fundamental

La Procuraduría General de la República es un órgano de rango constitucional, que forma parte de la organización del Poder Público Nacional, específicamente del Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido, es necesario señalar que dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Procuraduría General de la República se encuentra regulada en el Título V relativo a la organización del Poder Público Nacional, específicamente en la Sección Quinta del Capítulo II (Poder Ejecutivo Nacional), de lo cual resulta evidente su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Nacional.

Respecto a su fundamento y naturaleza jurídica, Rupérez (2007) señala que la Procuraduría General de la República, de conformidad con la Constitución vigente, “constituye el órgano que asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente a la República, en todo lo relativo a sus bienes, derechos e intereses patrimoniales” (p.81). Concretamente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela exige que la Procuraduría General de la República debe ser consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional.

Siguiendo a Rupérez (2007) es necesario indicar que tal concepción de la Procuraduría General de la República, se mantiene en el Texto Constitucional de 1999 con relación a lo previsto por la Constitución de la República de Venezuela de 1961, en la que, del mismo modo, se regulaba a la Procuraduría General de la República como un órgano del Poder Ejecutivo Nacional.

De esta manera, el Texto Constitucional derogado en sus artículos 200 y siguientes, concebía a la Procuraduría General de la República como el órgano de consulta jurídica de mayor importancia para la Administración Pública, a quien correspondía, de conformidad con el artículo 202 *eiusdem*, representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, así como dictaminar en los casos previstos en las leyes, con los efectos señalados en las mismas, y asesorar jurídicamente a la Administración Pública.

Dicho lo anterior, conviene hacer referencia al artículo 247 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que textualmente dispone: “La Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional”.

En este sentido, se puede observar que la Procuraduría General de la República mantiene su función de órgano asesor, defensor y representante de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República. Inclusive, mantiene la función consultiva de la República, la cual resulta vital para el adecuado funcionamiento del Estado.

Así, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM>, dejó sentado lo siguiente:

La Procuraduría General de la República, es el órgano encargado de asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional y de representar judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República. Con relación a la primera de dichas funciones, cabe destacar

que la Procuraduría se constituye en el principal órgano de consulta de la Administración Pública Nacional; de allí que la Ley Orgánica de la Administración Pública la prevea, en su artículo 45, como uno de los **órganos superiores de consulta** de la Administración Pública Central, el cual tiene como función principal asesorar a los órganos que integran a la misma, confiriéndole elementos de juicio que sirvan para la formación de su voluntad al momento de actuar o de adoptar una determinada decisión en un aspecto concreto de su actividad administrativa. (Resaltado de la Sala) (Sección VIII, Consideraciones para decidir párr. 79)

De manera que puede afirmarse que la Constitución otorga a la Procuraduría General de la República el cometido de asesorar, defender y representar los intereses patrimoniales de la República, haciendo especial énfasis en su función consultiva y de asesoría jurídica dentro de la organización del Estado venezolano.

2. Ubicación de la Procuraduría General de la República dentro del Poder Público

Tal como se señaló anteriormente, la Constitución incluye a la Procuraduría General de la República dentro del Poder Público Nacional, específicamente como un órgano del Poder Ejecutivo Nacional.

Sin embargo, Peña (2001) y Rondón (2002) se han planteado la interrogante de si la Procuraduría General de la República es efectivamente un órgano del Ejecutivo Nacional, y han concluido su análisis respondiendo afirmativamente a su planteamiento inicial, dada la propia naturaleza de las funciones de este órgano y al hecho de que el Procurador General de la República, es designado por el Presidente

de la República, aún cuando requiera autorización de la Asamblea Nacional para esta designación.

El hecho de que la Procuraduría General de la República forme parte del Poder Ejecutivo Nacional de conformidad con la Constitución, resulta de fundamental importancia ya que supone que la Institución procuradora se ubica en la rama del Poder Público en la que mejor encuadre alcanza, por la vinculación con la administración de la hacienda pública nacional, las competencias fiscales y demás funciones inherentes a la jefatura del Estado, para cuyo ejercicio podrá brindar el asesoramiento jurídico que asegure conceptualmente el respeto a la legalidad, poseyendo sin embargo autonomía, la cual determina su organización, competencias y funcionamiento.

Así, con independencia de su ubicación en el Poder Ejecutivo Nacional, nada obsta para que su función consultiva y de defensa de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República, aun los indirectos, abarque o se despliegue igualmente con relación a otros niveles político territoriales y en las otras ramas del Poder Público Nacional.

Ahora bien, en el marco de la presente investigación y a los fines de determinar la ubicación de la Procuraduría General de la República dentro del Poder Público, es necesario hacer referencia a su función consultiva y de asesoría, contrastando estas funciones con el Consejo de Estado regulado en los artículos 251 y 252 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El artículo 251 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone:

El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Será de su competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos en los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión.

La Ley respectiva determinará sus funciones y atribuciones.

De acuerdo con Peña (2001) la interpretación literal del artículo antes transcrito conduce a afirmar que el “Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública” (p.659), por lo que se podría concluir que es el único órgano consultivo de la Administración Pública Central y el Gobierno, o, en todo caso, el máximo órgano de consulta dentro del Poder Público Nacional, lo cual suscita un grave problema de competencia con la Procuraduría General de la República. Esta discrepancia de competencias entre ambos organismos también es advertida por Rondón de Sansó (2002).

Sobre este aspecto, conviene resaltar el enfoque de Garrido (2001), quien afirma que:

Hasta la Constitución Bolivariana del 99, la Procuraduría General de la República constituía el órgano consultivo por excelencia de la Administración Pública Nacional. Pierde esta condición cuando es creado el Consejo de Estado (...) y se le concibe como órgano asesor y defensor de la Administración Pública Nacional, especialmente del Poder Ejecutivo Nacional (p. 455).

Al respecto, puede considerarse que ni antes, ni ahora con el Texto Constitucional vigente, la Procuraduría General de la República rindió asesoramiento en temas estrictamente inherentes a las políticas públicas, puesto que su misión en

todo momento ha conllevado la exégesis de orden jurídico de los problemas y asuntos sometidos a su conocimiento, y además, se diferencia con el Consejo de Estado, entre otros rasgos, en que se trata de una institución unipersonal, que además de prestar servicios de consultoría jurídica, representa y defiende judicial y extrajudicialmente, los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República.

En efecto, podrían surgir erróneas interpretaciones de la redacción de la norma antes citada, que indica que el Consejo de Estado es el órgano superior de consulta de la Administración, lo cual induce a pensar que podría tener una jerarquía mayor a la de la Procuraduría General de la República, lo cual resulta falso.

En este orden de ideas, y con el fin de proporcionar una interpretación lógica a la norma, debe entenderse que la identidad del Consejo de Estado está relacionada con su competencia para recomendar políticas de interés nacional, quedando la asesoría jurídica como competencia de la Procuraduría General de la República, en tanto que la asesoría competencia del Consejo de Estado es de naturaleza política, por lo que se trata de un órgano, precisamente, de consulta política.

Sobre este particular, es necesario traer a colación el criterio de Leáñez (1983) en relación con la competencia de asesoría jurídica de la Procuraduría General de la República, que aunque fue plasmado bajo la vigencia de la Constitución de 1961 y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, se puede tener en consideración a los fines de determinar la ubicación actual de la institución procuradora dentro del Poder Público:

En la función de asesoría jurídica de la Administración Pública tanto en el Consejo de Ministros como en el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública y en la Procuraduría en general, distinguimos siempre, y así tratamos de inculcarlo, la debida diferenciación entre los

aspectos jurídicos y los propiamente metajurídicos de un problema. Estos últimos son, entre otros, asuntos económicos, financieros, sociales, de administración, que entran dentro de la orientación política que imparte el gobernante, en el ejercicio, precisamente, de su función de gobernar. Su valoración para determinar su procedencia no corresponde propiamente al jurista, que sólo debe objetarlos o señalar la necesidad de su modificación si coliden con la ley. No debe el jurista, por la circunstancia de que en todo asunto de Estado exista un aspecto legal, tomarlo como pretexto para tratar de sustituir la voluntad del gobernante por la suya. Esa no es su tarea sino la del mantenimiento de la legalidad.

De manera que, la Procuraduría General de la República tiene un carácter asesor y consultivo en lo jurídico, representativo y defensor de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República; competencias que fueron desarrolladas y profundizadas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, texto normativo que concentra las bases fundamentales para que el Estado pueda contar y disponer de una institución especializada, con un elevado nivel de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su objeto constitucional, mediante el ejercicio de sus competencias , a saber:

1. Se amplía el ámbito asesor y de consulta de la Procuraduría General de la República, desarrollándose no sólo con respecto a los órganos tradicionales del Poder Público Nacional, sino también a los institutos autónomos, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, empresas del Estado y demás establecimientos públicos nacionales. Además, se extiende a los estados y municipios, cuando el asunto objeto de la consulta esté relacionado con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

2. De igual manera se amplió la intervención de la Procuraduría General de la República en relación a la elaboración de proyectos de convenios internacionales y de leyes cuya iniciativa corresponda al Ejecutivo Nacional.

3. Además, le fue atribuida la competencia a la Procuraduría General de la República para autorizar de manera previa y expresa la contratación de servicios de asesoría jurídica por parte de los órganos y los entes de la Administración Pública Nacional.

4. Por otra parte, se otorgó a la Procuraduría General de la República, la facultad de emitir su opinión previa en materia de actos de disposición de derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República realizados por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones administrativas, en virtud de la necesidad de establecer mecanismos de control frente a tales decisiones.

5. Asimismo, se otorgó la facultad de emitir opinión previa a las cláusulas de arbitraje nacional o internacional contenidas en los contratos a ser suscritos por la República, así como se estableció el carácter vinculante de los criterios de este órgano cuando se le consulta con relación a la procedencia del derecho demandado por un particular a la República y el antejuicio administrativo como una forma que permite a los particulares resolver su controversia con la Administración en sede administrativa sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, entre otras.

De manera que, se debe hacer énfasis en el hecho que la función asesora y de consulta de la Procuraduría General de la República se extiende a los diferentes órganos del Poder Público, por cuanto reducir la acción de ésta a un determinado sector del Poder Público, sería contrario al concepto de República contenido en las normas de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de las cuales se desprende el análisis inicial de la naturaleza jurídica de esta Institución.

En tal sentido, cabe señalar que el concepto de República hace referencia directa e inmediatamente al cuerpo político del Estado, en virtud de lo cual se

entienden incluidos en este concepto, todos los órganos y entes que ejercen facultades públicas dentro del mismo, es decir, la función asesora de la Procuraduría General de la República, se extiende a todos y cada uno de los niveles y divisiones del Poder Público, tanto horizontal como verticalmente.

En este orden de ideas, debe interpretarse de manera extensiva la intención del constituyente de 1999 y del legislador al hacer referencia al concepto de “República” y no limitarlo al de Administración Pública Nacional.

Por otra parte, se observa que el continuo desarrollo y perfeccionamiento de las tareas y de la organización administrativa que ha venido experimentándose en Venezuela desde hace varios años, ha traído como consecuencia que el avance de la Procuraduría General de la República, órgano que debe estar a la par de la evolución del Estado y sus instituciones, vincule tanto su función de asesoramiento jurídico del Estado con la representación y defensa de sus bienes, derechos e intereses patrimoniales, lo cual ha sido reafirmado, tanto por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como por la normativa legal posterior a ésta.

Dicho lo anterior, en atención a los principios constitucionales y legales que delinean la naturaleza jurídica y las funciones de la Procuraduría General de la República como órgano superior de consulta, que profundiza la labor de inteligencia y de apreciación técnica que tiene el mismo, con el único y último fin de conducir de la manera más idónea y óptima, las actuaciones de la República en aras del fortalecimiento del Estado y del ejercicio legítimo del poder para la tutela y satisfacción del interés general.

3. El Procurador General de la República

La máxima autoridad de la Procuraduría General de la República es el Procurador General de la República. Para ahondar en el conocimiento de la Institución procuradora se hace preciso conocer el posicionamiento, las atribuciones, requisitos para optar por este cargo, régimen de incompatibilidades y su relación específica con el Consejo de Ministros, lo cual se abordará a continuación.

Como punto previo, es necesario señalar que el Procurador General de la República como funcionario a cargo de la Institución procuradora tiene rango constitucional, de conformidad con el artículo 248 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que señala: “La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador o Procuradora General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios o funcionarias que determine su ley orgánica”.

En concordancia con el Texto Constitucional, el artículo 43 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, señala que el Procurador General de la República debe ejercer las atribuciones establecidas en la Constitución y en las demás leyes de la República.

Dada la delicada misión que debe cumplir el Procurador General de la República como funcionario encargado de la Institución procuradora, tanto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, establecen una serie de requisitos para optar a este destino público. Es importante resaltar que será designado por el Presidente de la República con autorización de la Asamblea Nacional, tal como se evidencia en el artículo 249 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este orden de ideas, es de notar que el Procurador General de la República ejerce la representación judicial y extrajudicial de la República, no de los funcionarios que integran los Poderes Públicos y se erige como máxima autoridad de una institución, es decir, su actuación no es de carácter personal y tal como señala Arteaga (1994) “El Procurador General de la República no es el abogado personal del Presidente de la República. Es el abogado de la República, cosa muy diferente” (p.34).

No obstante, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, trajo consigo una novedad en la tradición normativa del organismo procurador, puesto que su artículo 14 señala que la Procuraduría, en el ejercicio de su competencia sobre la defensa judicial y extrajudicial de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República, en el territorio nacional y fuera de él, podrá actuar en defensa de los derechos de servidores públicos afectados por actos de injerencia provenientes de organismos, estados, autoridades y poderes extranjeros, dirigidos a menoscabar la soberanía y la libre autodeterminación de los pueblos, o a la intervención en asuntos internos de la República. Señala la norma comentada, además, que la oportunidad de dicha representación será consultada con el Ministerio con competencia en materia de relaciones exteriores y autorizada por el Presidente o Presidenta de la República.

3.1. Requisitos para el desempeño del destino de Procurador General de la República

El artículo 249 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que el Procurador General de la República reunirá las mismas condiciones requeridas para ser magistrado del Tribunal Supremo de Justicia.

En este sentido, el artículo 263 Constitucional establece que para ser magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, se requiere:

1. Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento.
2. Ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad.
3. Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título universitario de postgrado en materia jurídica; o haber sido profesor universitario en ciencia jurídica durante un mínimo de quince años y tener la categoría de profesor titular; o ser o haber sido juez superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.
4. Cualquier otro requisito establecido por la ley.

Así las cosas, el artículo 44 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no añade otro requisito adicional a los establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no obstante, en el requisito referido a la nacionalidad agrega que el Procurador General de la República no debe poseer otra nacionalidad distinta a la venezolana.

En cuanto a los requisitos relativos a la competencia o experticia jurídica del Procurador General de la República, es de destacar que no son concurrentes, esto es, el Procurador General de la República debe ser un jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación y además cumplir con cualquiera de estos tres requisitos:

1. Haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince (15) años y tener título universitario de postgrado en materia jurídica.
2. Haber sido profesor universitario en ciencia jurídica durante un mínimo de quince (15) años y tener categoría de profesor titular.

3. Ser o haber sido juez superior con un mínimo de quince (15) años en el ejercicio de la carrera judicial y con reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, dada la remisión que efectúa el artículo 249 Constitucional en cuanto a la identidad que ha de existir entre los requisitos para el desempeño de los cargos de Procurador General de la República y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, cabría preguntarse si inclusive aquellas condiciones exigidas por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, serán imperativas para el primero de los nombrados. Siendo tan diáfano el mencionado artículo 249 de la Carta Magna, en efecto no sería posible limitarse a examinar los requisitos del artículo 263 *eiusdem*, ni aun sumados los previstos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sino que se entienden exigidos aquellos dispuestos en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia para ser Magistrados, a saber:

1. Ser ciudadano o ciudadana de conducta ética y moral intachables.
2. Ser abogado o abogada de reconocida honorabilidad y competencia.
3. Estar en plena capacidad mental.
4. No haber sido condenado penalmente mediante sentencia definitivamente firme ni haber sido sancionado por responsabilidad administrativa de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, mediante acto administrativo definitivamente firme.
5. Renunciar a cualquier militancia político-partidista, y no tener vínculo, hasta el segundo grado de consanguinidad o el tercer grado de afinidad, con los Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, con el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo de la República o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, los Ministros o Ministras del Ejecutivo

Nacional, el Fiscal o la Fiscal General de la República, el Defensor o Defensora del Pueblo, del Defensor o Defensora Público General, el Contralor o Contralora General de la República, los Rectores del Consejo Nacional Electoral y el Procurador o Procuradora General de la República.

6. No estar unido por matrimonio ni mantener unión estable de hecho con alguno de los Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia.

7. No realizar alguna actividad incompatible con las funciones y atribuciones de los Magistrados o Magistradas de conformidad con la ley.

8. Tener título universitario de especialización, maestría o doctorado en el área de ciencia jurídica.

Como se observa, los requisitos para ser Procurador General de la República exigen que este funcionario posea una vasta experiencia comprobada en el área jurídica, así como tener una reputación honorable, lo cual evidencia que la Procuraduría General de la República es una Institución con unas competencias de tal relevancia, que no admitiría dirección de parte de un funcionario de ordinario desempeño o competencia, sino que éste -el Procurador General de la República- debe poseer sólida experiencia científico-jurídica, además de una consagrada reputación para ejercer con eficacia y eficiencia la delicada misión de representar, sostener, defender los derechos e intereses de la República, así como fungir de máximo órgano consultivo y asesor dentro del Poder Público.

3.2. Competencias específicas del Procurador General de la República

Las competencias específicas del Procurador General de la República están contenidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, concretamente en el artículo 48.

Estas competencias atribuidas al Procurador General de la República, se pueden clasificar en competencias relativas a la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República; competencias referidas a la representación y defensa judicial y extrajudicial de los bienes, derechos e intereses de la República, y competencias específicas referidas a la actividad consultiva y de asesoría jurídica.

Las competencias del Procurador General de la República referidas a la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República son las siguientes:

Nombrar y remover al Viceprocurador o Viceprocuradora General de la República, así como a los demás funcionarios y funcionarias que ejercen cargos de alto nivel en el organismo, aprobar los nombramientos, ascensos, cambios de grado, traslados, jubilaciones, retiros, destituciones y demás actos relativos a la Carrera de la Procuraduría General de la República.

Dictar el reglamento interno relativo a la estructura organizativa de la Procuraduría General de la República y la distribución de competencias entre las unidades que la conforman, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales.

Dictar el estatuto relativo al Sistema de Carrera y remuneraciones de la Procuraduría General de la República; previa aprobación del Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

Elaborar y presentar al Ejecutivo Nacional el proyecto de presupuesto anual de la Procuraduría General de la República.

Elaborar el plan estratégico anual de la Procuraduría General de la República; y aplicar los programas de modernización tecnológica que requiera el mejoramiento organizativo y funcional del Organismo.

Comprometer y ejecutar el presupuesto anual de la Procuraduría General de la República y suscribir los contratos que requiera su funcionamiento.

Crear y dirigir los comités de asesores que considere convenientes para el mejor cumplimiento de las funciones de la Procuraduría General de la República.

Designar representantes de la Procuraduría General de la República ante los distintos organismos nacionales o internacionales.

Crear oficinas para que ejerzan con carácter permanente las funciones de la Procuraduría General de la República en las regiones o estados; así como, establecer sedes y representaciones a nivel internacional, siempre a los fines de atender los asuntos relacionados con la representación y defensa de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Delegar atribuciones en los funcionarios del Organismo, así como la firma de los documentos que estime necesarios. La resolución mediante la cual se otorgue la delegación debe publicarse en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Aprobar los manuales de procedimientos que requiera el funcionamiento de la Procuraduría General de la República

Con relación a las competencias referidas a la representación y defensa judicial y extrajudicial de los derechos, bienes e intereses de la República, el artículo 48 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece las siguientes:

Delegar en los funcionarios del Organismo y sustituir en los funcionarios de otros organismos del Estado la representación y defensa judicial y extrajudicial de la República.

Otorgar poderes o mandatos a particulares, cuando la representación y defensa del interés de la República así lo requiera. Esta atribución se encuentra desarrollada en el artículo 50 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En cuanto al marco de acción en materia consultiva y de asesoría jurídica atribuido al Procurador General de la República, el artículo 48 del Decreto con

Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República solo señala las siguientes funciones:

Participar, en coordinación con los organismos responsables de las relaciones internacionales y comerciales de la República, en la elaboración de los proyectos de tratados o convenios internacionales, cuyo contenido esté relacionado con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Establecer las directrices de integración y coordinación con las consultorías jurídicas de los órganos del Poder Público Nacional, con las procuradurías de los estados y sindicaturas municipales, para la mejor defensa de los derechos, bienes e intereses de la República.

Crear y dirigir los comités de asesores que considere convenientes para el mejor cumplimiento de las funciones de la Procuraduría General de la República;

De las competencias específicas atribuidas al Procurador General de la República en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se observa que la mayoría de estas competencias están relacionadas con su rol de máxima autoridad del organismo, como titular de potestades para normar el funcionamiento y organización de la Procuraduría General de la República como Institución especializada en la representación y defensa de los bienes y derechos patrimoniales de la República.

En otro orden de ideas, a los fines de la presente investigación, se hace necesario destacar la competencia atribuida al Procurador General de la República de establecer las directrices de integración y coordinación con las consultorías jurídicas de los órganos del Poder Público Nacional, las procuradurías estatales y sindicaturas municipales.

En este sentido, el artículo 22 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece las obligaciones de

los consultores jurídicos de los órganos y entes de la Administración Pública respecto a la Procuraduría General de la República.

Las obligaciones de los consultores jurídicos de los órganos y entes de la Administración Pública antes enumeradas, tienen su antecedente en el Reglamento sobre las Consultorías Jurídicas de los Ministerios de fecha 12 de septiembre de 1973, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.205 de fecha 14 de septiembre de 1973, estableciendo en los ordinales 7°, 8°, 9° y 10 del artículo 8, las obligaciones de los Consultores Jurídicos de los Ministerios relacionadas con las relaciones institucionales con la Procuraduría General de la República.

Es importante señalar que dada la evolución institucional de la Procuraduría General de la República, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que la regula, va más allá de lo estatuido en el citado Reglamento del año 1973, debido a que los artículos 21, 22 y 48 del Decreto Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hacen expresa mención a las consultorías jurídicas de los órganos y entes del Poder Público Nacional, con lo cual, se incluyen además de las consultorías jurídicas de los ministerios, otros órganos desconcentrados y entes descentralizados, tales como servicios autónomos, institutos autónomos, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado, empresas públicas y demás establecimientos públicos nacionales, además de los Poderes Públicos Estatal y Municipal, a través de las procuradurías de los estados y las sindicaturas municipales, respectivamente.

3.3. Identificación del rol del Procurador General de la República en cuanto a su integración al Consejo de Ministros

El artículo 250 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone que el Procurador General de la República asistirá con derecho a voz a las reuniones del Consejo de Ministros.

La Constitución de 1961, en su artículo 203 establecía que el Procurador General de la República podía asistir al Consejo de Ministros, cuando fuere convocado por el Presidente de la República.

Se observa que, bajo el Texto Constitucional vigente, el Procurador General de la República asiste con derecho a voz a las sesiones del Consejo de Ministros, observando de esto que en la derogada Constitución de 1961, el Procurador no integraba *per se* el Consejo de Ministros, dado que su asistencia a este órgano colegiado de dirección, sólo era posible cuando mediaba el requerimiento o convocatoria expresa del Presidente de la República, de lo que se infiere que la intervención del Procurador General de la República en el Consejo de Ministros no era necesaria a menos que el Presidente de la República especialmente la requiriera.

Peña (2001) sostiene que la asistencia obligatoria del Procurador General de la República al Consejo de Ministros aún no siendo integrante del mismo, establecida constitucionalmente en la Carta Fundamental de 1999, habría respondido al hecho de que se considera a la Procuraduría General de la República el órgano consultivo fundamental en materia jurídica, tanto de la Administración Pública como del Gobierno (p.654)

Por su parte, Leáñez (1986) señala que bajo la vigencia de la Constitución de 1961, se dudaba de la conveniencia que el Procurador General de la República asistiera con derecho a voz al Consejo de Ministros. Sin embargo, este autor sostiene que era una práctica común que los distintos Presidentes de la República invitaran al Procurador General de la República a las reuniones del Consejo de Ministros.

Caldera (1986) relata su experiencia como Presidente de la República, en cuanto a este tópico, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, diciendo lo siguiente:

Conmigo, el Procurador fue un invitado permanente. La presencia del Procurador evita confusiones, desorientaciones y pérdidas de tiempo en las reuniones del Gabinete (...) la asistencia del Procurador a las sesiones del Consejo de Ministros le permite conocer mejor el fondo de cada asunto y oír los razonamientos respectivos, y ello le da mayor capacidad para expresar una opinión fundada, cuyo carácter no es decisorio, sino más bien informativo e ilustrativo. (p.27)

En este orden de ideas, además de que mantiene vigencia lo antes apuntado por Caldera (1986), siguiendo a Leáñez (1986) y en atención a lo sostenido por Peña (2001), la asistencia del Procurador General de la República a las reuniones del Consejo de Ministros es conveniente y necesaria por las siguientes razones:

1. El Procurador General de la República en su rol de asesor jurídico de la Administración Pública cumple con la función de vigilancia dentro del sistema político estatal, que no puede realizar directamente en su despacho mientras sesiona el Consejo de Ministros, así sería una suerte de vigilancia directa que mal podría cumplir fuera de la propia reunión del Consejo de Ministros.

2. El Procurador estando presente en las sesiones del Consejo de Ministros, puede brindar al Presidente de la República sugerencias y recomendaciones oportunas sobre el tema que se esté debatiendo.

3. Dentro de las sesiones del Consejo de Ministros, pueden surgir problemas jurídicos o dudas que ameritan un estudio legal más profundo y estando presente el Procurador General de la República, éste puede aclarar la duda surgida o diferir el análisis de la situación planteada para realizar el correspondiente estudio jurídico legal, con lo cual se resguarda la seguridad jurídica y se evitan eventuales

responsabilidades de los ministros o la Administración Pública derivadas de decisiones de carácter jurídico apresuradas sin el concurso técnico del Procurador General de la República.

4. Leáñez (1986) además señala que “la presencia del Procurador en el Consejo de Ministros, primer consultor jurídico de la Administración Pública Nacional, permite establecer una mejor coordinación entre los fines políticos y administrativos del Estado y el asesoramiento jurídico de máximo nivel”. (p.120)

De manera que, el rol del Procurador General de la República en el Consejo de Ministros ha evolucionado positivamente y se concreta en la función jurídica que desempeña como el supremo asesor legal de la Administración Pública Nacional, expresando su consejo legal, lo mismo que en la propia mesa de este Consejo, que desde su Despacho o inclusive, en cualquier reunión oficial en la que se encuentre, de modo verbal o escrito.

Esta función no podría entenderse como una función meramente académica e intelectual, pues el Procurador General de la República, si bien no debe actuar influenciado por motivaciones político-partidistas, dado que no es ésta su misión constitucional, debe ejercer sus atribuciones sin abstraerse del entorno político, con la máxima objetividad para orientar y contribuir a la consecución de los fines del Estado de Derecho.

El Procurador General de la República, no obstante, sí habrá de parcializarse en sus actuaciones de representación y defensa judicial y extrajudicial de los bienes, derechos e intereses de la República, justamente a favor de ésta, tanto como cualquier abogado que ejerce el mandato de patrocinio de su cliente en una causa que le concierne.

3.4 Régimen de incompatibilidades y faltas

En cuanto a las incompatibilidades para ejercer el cargo de Procurador General de la República, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece prohibiciones para la designación del Procurador General de la República en función de su grado de parentesco con el Presidente y el Vicepresidente de la República (no podrá ser designado Procurador quien tenga parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado y de afinidad hasta el segundo con el Presidente y el Vicepresidente de la República) y la previa destitución de cualquier cargo de naturaleza pública, en razón de un procedimiento disciplinario o condena mediante sentencia definitivamente firme a pena de presidio o prisión. Asimismo, establece las incompatibilidades de este cargo con el desempeño de otros cargos públicos o privados, a excepción de actividades de carácter accidental, académicas y docentes, con arreglo a lo estatuido en los artículos 45, 46 y 47 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Respecto al régimen de las faltas, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2016 trae una importante innovación en su artículo 49, por cuanto hace la clasificación de las faltas del Procurador General de la República en absolutas y temporales, además de establecer en forma expresa que las faltas temporales y la interinaria en caso de falta absoluta, serán suplidas por el Viceprocurador General de la República, que se trata de un funcionario que es colaborador y auxiliar inmediato del Procurador General, implantado originariamente mediante el Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.468 de fecha 19 de junio de 2002. Antes de ello, el órgano de colaboración más inmediato que seguía jerárquicamente al Procurador General era el Director General de la Procuraduría, o bien cuando en 1946 existió un funcionario

con denominación de cargo como Co-Procurador, todo ello según la reglamentación interna que al efecto ha existido.

En efecto, el artículo 49 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala:

Las faltas del Procurador o Procuradora General de la República podrán ser absolutas o temporales. Será causales de dichas faltas las siguientes:

1. En caso de faltas absolutas:

1.1. La Muerte.

1.2. La renuncia al cargo.

1.3. La destitución.

1.4. El cese definitivo, por cualquier causa, del ejercicio de sus funciones.

2. En caso de faltas temporales:

2.1. La separación del ejercicio del cargo en virtud de licencia.

2.2. El uso del derecho a las vacaciones.

2.3. La suspensión pronunciada en juicio penal.

2.4. La separación temporal, por cualquier causa, del ejercicio de sus funciones.

Las faltas temporales del Procurador o Procuradora General de la República y la interinaria en caso de falta absoluta, serán suplidas por el Viceprocurador o la Viceprocuradora General de la República, hasta tanto se provea la vacante.

Una vez delineado el rol del Procurador General de la República como cabeza de la Institución procuradora, corresponde abordar el tema de las funciones consultivas o de asesoría jurídica de la Procuraduría General de la República en el contexto de la denominada Administración Consultiva, lo cual será tratado en el capítulo siguiente.

Capítulo III

Funciones consultivas o de asesoría jurídica generales de la Procuraduría General de la República, en el contexto de la Administración Consultiva

En el presente capítulo se abordarán las funciones consultivas o de asesoría jurídica generales de la Procuraduría General de la República en el contexto de la Administración Consultiva, dado que tal como se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 44, la Procuraduría General de la República, es el Órgano Superior de Consulta Jurídica en la Administración Pública, reiterando así lo que ya se encuentra consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Al respecto, cabe recordar lo apuntado por García (1957), puesto que uno de los dogmas centrales del esquema organizativo sobre el que se montó la estructura de la Administración napoleónica, modelo de toda la Administración continental y desde luego de la nuestra, es el de la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería exactamente un tipo de órgano específico. (p.170)

1. Noción conceptual sobre la Administración Consultiva. Clasificación

Una aproximación a la noción conceptual sobre la Administración Consultiva, conduce a entender ésta como el entramado de órganos públicos destinados a la asesoría jurídica de la Administración Pública. Sin embargo, se hace preciso profundizar sobre este concepto a los fines de comprender integralmente el rol de la Procuraduría General de la República como órgano superior de consulta dentro de la Administración Pública venezolana.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM> señaló que la Administración consultiva está conformada por “aquellos órganos cuya actividad se encuentra circunscrita a emitir su opinión frente a los requerimientos que le sean efectuados por los órganos de la Administración activa” (Sección VIII Consideraciones para decidir, párr. 80)

Nótese que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se refiere a la Administración Consultiva como un conjunto de órganos, por lo que en este punto, es pertinente traer a colación el criterio sostenido por Peña (2001), quien señala que en estricta puridad conceptual no es posible hablar de una Administración Consultiva como tal, ya que no existe un conjunto de órganos que articulados sobre los principios de la organización administrativa, tal como sucede con la Administración Activa, que ejerza una función dirigida directamente a tutelar los intereses generales de la comunidad, razón por la cual resulta más conveniente hacer referencia a la función consultiva de la Administración o bien referirse a los órganos consultivos de la Administración. (p.644).

Sobre el particular, se hace necesario señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública no hace propiamente la distinción entre Administración Activa o Administración Consultiva, sino que en el artículo 44 clasifica a los órganos de la Administración Pública Central en órganos superiores de administración activa (órganos de dirección) y órganos superiores de consulta (incluida en ésta, en primer orden, la Procuraduría General de la República).

Por su parte, Hernández (1999) va más allá, al señalar que conceptualmente no es correcto hacer la distinción entre Administración Activa y Administración Consultiva, sino que debe diferenciarse entre los actos emanados de los órganos que

conforman cada una de estas administraciones, en el caso de la Administración Activa sus órganos dictan proveimientos ejecutivos, y en el caso de los órganos consultivos, éstos emiten dictámenes. Según este autor, esta visión es acogida por la doctrina italiana que distingue entre negocios jurídicos (proveimientos administrativos ejecutivos) y meros actos administrativos (dictámenes emanados de los órganos consultivos). (p.123)

Igualmente, en un dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR, 1972), se cuestiona la separación entre la función activa y la consultiva, afirmando que “aquella distinción tradicional entre estas actividades con base en la idea de que los órganos de consulta no tienen facultad de decisión, en el derecho administrativo actual no puede aceptarse. Así el dictamen vinculante es prácticamente la decisión del asunto sometido a la consideración de una administración activa”. (p.63)

En este punto, a los efectos del presente trabajo y con fines puramente didácticos, se hará referencia a la Administración Consultiva y a los órganos consultivos indistintamente, en el entendido de que puede afirmarse que en Venezuela existe una Administración Consultiva.

Sentado lo anterior, resulta conveniente hacer una breve referencia al origen y evolución histórica de la Administración Consultiva o los órganos consultivos de la Administración, pues así se puede comprender con mayor claridad el rol que desempeñan en la actualidad dentro de la Administración Pública.

En tal sentido, Cassagne (1982) apunta que los órganos de asesoramiento jurídico tienen su origen en una institución de raigambre española: el Fiscal de Estado. (p.274)

Lares (2001) señala que en todas las épocas históricas, los gobernantes o quienes ejercen las más alta autoridad administrativa en un país han considerado necesaria la

asesoría de determinados órganos para la resolución de asuntos de extrema gravedad y delicadeza. Así, el citado autor indica que en las monarquías absolutas de Europa existían desde la Edad Media los Consejos del Rey. En Francia existe el Consejo de Estado que actualmente al mismo tiempo que funciona como tribunal, constituye el órgano consultivo más importante de la Administración francesa. (p.455)

Así pues, el origen de la Administración Consultiva, deviene, de acuerdo con algunos autores españoles, en las reformas que Napoleón Bonaparte introdujo en la Administración francesa (Martín, 2008; Santamaría, 2002) la cual se sustenta en dos ideas básicas:

1. La función consultiva se encomienda a órganos colegiados, lo cual se sintetizaba en la máxima: “deliberar es cosa de muchos; decidir, cosa de uno solo”, por la cual las funciones de gestión y decisión (funciones activas) se encargan a una red de funcionarios de carácter unipersonal, quedando las funciones consultivas y de asesoría a cargo de órganos colegiados.

2. El principio de separación entre órganos activos y órganos consultivos que se basaba en la teoría de que un asesoramiento útil y válido solo cuando el órgano consultivo es independiente del órgano activo.

Incluso, García (1957) sostuvo que el hecho de que la colegialidad deba caracterizar a los órganos consultivos responde, ciertamente, a razones claras, según el sistema: se trata de permitir ponderar los aspectos distintos de cada problema desde la perspectiva también singular que puede aportar cada uno de los miembros del colegio. (p.174)

Sin embargo, hoy en día, estas ideas iniciales sobre la Administración Consultiva han evolucionado a merced de los cambios sociales, políticos y jurídicos suscitados a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en España, Santamaría (2008) señala que el sistema de asesoramiento ejercido exclusivamente por órganos independientes

de los órganos activos es insuficiente, ya que la mayoría de las veces los órganos activos necesitan asesoría constante y próxima (tanto físicamente como a nivel de confianza) (p.522).

Sentado lo anterior, corresponde conocer las distintas conceptualizaciones que la doctrina ha realizado de la Administración Consultiva u órganos consultivos, a los fines de obtener una aproximación precisa de su noción conceptual.

Es así como Marienhoff (1965) señala que la Administración Consultiva es una actividad “preparatoria” de la manifestación de voluntad activa de la Administración y en esencia consiste en una función de colaboración. Es de notar que aunque se refiere a la Administración Consultiva, se refiere a una actividad o función, sin referirse expresamente a los órganos consultivos.

En este mismo sentido, Lares (2001) es del criterio que los órganos consultivos “no ejercen funciones de voluntad, sino de inteligencia o apreciaciones técnicas” (p.455) y citando a Lentini son “órganos llamados a iluminar con su parecer a los órganos administrativos en la preparación de determinados actos que deben adoptar”.

Entrena (1998) también considera que los órganos consultivos prestan asesoría a los órganos de la Administración Activa para que éstos puedan adoptar una decisión administrativa adecuada. Son de igual criterio García-Trevijano (1967), Parada (1998) y Peña (2001).

De manera que, los órganos consultivos deben, y es esa su razón de existencia, ilustrar a los activos, mediante criterios, dictámenes o propuestas, con el objeto de que estos últimos decidan y actúen, por lo que resulta evidente que son los órganos activos, fundamentados en los criterios expuestos por los órganos consultivos,

quienes imputan los actos y los efectos de los mismos a los particulares, es decir, los órganos consultivos están llamados a asesorar a los órganos activos, proporcionándoles elementos de juicio que servirán para la formación y determinación de su voluntad al momento de actuar y decidir.

Dada la complejidad de los asuntos que debe atender y resolver la Administración Activa, así como la multiplicidad de órganos y entes que la integran, se ha hecho necesario clasificar a los órganos consultivos en razón de su naturaleza, sus funciones y otros aspectos que se abordarán a continuación.

Para García-Trevijano (1967) los órganos consultivos pueden ser generales y especiales, los primeros cuando dictaminan en cualquier materia y los segundos, cuando lo hacen en materias concretas de su respectiva competencia técnica.

Atendiendo a esta clasificación, la Procuraduría General de la República, dado que es un órgano que presta asesoría jurídica, debe concebirse como un órgano consultivo especial.

Otra clasificación es la expuesta por Entrena (1998), en la cual destaca la enorme variedad funcional y estructural de los órganos consultivos, por lo que realiza la siguiente clasificación:

1. Atendiendo a las funciones que desarrollan:

a. Exclusivamente consultivos y los que parcialmente ejercen funciones de esta índole. En este sentido, la Procuraduría General de la República estaría encuadrada en este segundo grupo, pues a la par de que ejerce funciones de consulta, también ejercita la representación judicial y extrajudicial de la República.

b. Órganos que emiten criterios jurídicos o los que emiten criterios técnicos. Respecto a esta clasificación, la Procuraduría General de la República emite criterios de carácter netamente jurídico.

c. Órganos centrales o periféricos. La Procuraduría General de la República ejerce funciones asesoras o consultivas, respecto a los órganos y entes de la República, por lo que es un órgano consultivo central, si bien tiene funciones de coordinación y armonización en su competencia respecto a los organismos del Poder Público Estatal y Municipal, de conformidad con el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

d. Órganos de competencia general y órganos de competencia especial. La Procuraduría General de la República ejerce las funciones de asesoría jurídica de la República, en todas las materias que ello implica o que puedan rozar o fundamentarse en el ordenamiento jurídico, sin exclusión alguna, por tanto es un órgano de competencia general.

2. En atención a su estructura:

Unipersonales y colegiados. La Procuraduría General de la República es un órgano unipersonal, por cuanto se encuentra a cargo del Procurador General de la República, quien actúa como máxima autoridad del órgano, no obstante con el auxilio de los personeros profesionales del derecho, internos o externos al órgano de procuraduría, en quienes éste haya sustituido la representación y defensa de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República. Particularmente, en el bloque competencial consultivo, el Procurador General es responsable exclusivo, en principio, de los dictámenes que emanan del Órgano, sin perjuicio de que haya podido delegar mediante resolución al efecto, la atribución y firma de consultas que deba evacuar el Organismo.

Lares (2001) considera que la clasificación debe realizarse en atención a los dictámenes y opiniones que emanan de los órganos consultivos. En tal sentido, los clasifica en:

1. Dictámenes vinculantes, son aquellos de obligatoria aceptación por la Administración Activa.

2. Dictámenes necesarios, pero no vinculantes, los cuales deben ser oídos por la Administración Activa para realizar ciertos actos, pero con la facultad de acogerlos o separarse de ellos.

3. Dictámenes producidos por consultas potestativas, esto es, la Administración Activa puede solicitar o no el parecer del órgano consultivo y, en caso de hacerlo, queda en libertad de seguir el parecer emitido o de apartarse de él.

Respecto a esta clasificación, cabe destacar que la Procuraduría General de la República emite dictámenes necesarios o por consultas potestativas, y por regla general no vinculantes. No obstante, en la práctica por el prestigio de la Procuraduría, como máximo órgano asesor, y esencialmente por fuerza de la calidad en el análisis del tema consultado, termina siendo acogido el criterio por la Administración Activa, previendo justamente que al apartarse del mismo, pueda debilitarse el basamento jurídico del que ha de partir la decisión de que se trate. Ahora, también dicta otros vinculantes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Procuraduría General de la República.

Por otra parte, cabe puntualizar que en relación con las consultas formuladas por los institutos autónomos, las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, empresas del Estado, servicios autónomos y demás establecimientos públicos nacionales y por los estados y municipios, las mismas son potestativas.

2. Funciones de asesoría jurídica de la Procuraduría General de la Republica

Como punto previo, es necesario señalar que la función consultiva en lo jurídico es muy importante, por cuanto en un Estado de Derecho todas las actuaciones de la Administración Pública deben estar ajustadas al Principio de Legalidad establecido en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual “La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los

órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

De este modo, en lo que respecta a la Procuraduría General de la República, en tanto que órgano de rango constitucional que cumple una función estrictamente jurídica, la asesoría jurídica (valga la redundancia) es una de sus competencias más trascendentales y de cardinal existencia para el funcionamiento del Estado.

Rondón de Sansó (2002) expone que “la Procuraduría General de la República ha tenido como tarea esencial a partir de la Constitución de 1961 la de actuar como el asesor jurídico del Estado, judicial y extrajudicialmente, esto es, el constituirse como abogado de la República” (p. 217). Efectivamente, el Órgano referido ejerce funciones consultivas en lo jurídico hacia la Administración Pública, según los límites y extremos que determina la Constitución y la Ley que la rige.

En este sentido, Peña (2001) señala que la competencia constitucional de asesoría jurídica otorgada a la Procuraduría General de la República estaba expresamente consagrada en la Constitución de 1961 en los ordinales 2º y 3º del artículo 202; sin embargo, que en el Texto Constitucional vigente se encuentra regulada de una manera muy genérica en el artículo 247. No obstante, el citado autor también indica que si se armoniza el mencionado artículo 247 con el artículo 250 (obligatoriedad del Procurador General de la República de asistir al Consejo de Ministros) y con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Administración Pública, que le otorga a la Procuraduría General de la República la competencia como órgano superior de consulta, se puede concluir que el órgano procurador se erige como el órgano consultivo fundamental en materia jurídica tanto de la Administración Pública como del Gobierno.

Sobre el particular, es importante destacar que después de la entrada en

vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Procuraduría General de la República, acentúa su naturaleza consultiva en lo jurídico, dado que el Texto Fundamental en su artículo 251, creó otro órgano superior de consulta, pero concentrado en el ámbito de las políticas públicas y hacia el Gobierno y la Administración Pública Nacional, tal como es el Consejo de Estado, siendo de ese modo de su competencia recomendar políticas de interés nacional, en aquellos asuntos a los que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión.

Asimismo, un informe de la Procuraduría General de la República (PGR, 1983), en alusión al elenco competencial en el ámbito consultivo de la Institución procuradora, señala que éste atiende al orden jurídico exclusivamente y que requiere un tiempo prudencial para el desarrollo de los criterios orientadores inherentes a la consulta planteada.

De las consideraciones anteriores, es preciso concluir que la Procuraduría General de la República es el órgano superior de consulta en materia jurídica de la Administración Pública Nacional (Central y Descentralizada Funcionalmente).

Ahora bien, las funciones de asesoría jurídica de la Procuraduría General de la República pueden concretarse en virtud de la autonomía organizativa, funcional administrativa y presupuestaria que le fue otorgada a través del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En este orden de ideas, a los fines de determinar las funciones de asesoría jurídica de la Procuraduría General de la República, es preciso hacer referencia a la autonomía funcional, ya que otorga libertad de criterio al Órgano Procurador. En tal sentido, Leáñez (1986) señala que conviene que el órgano asesor sea autónomo e independiente respecto al ente “auxiliado”, de manera que no exista subordinación

respecto a órganos políticos o administrativos que interfieran con la libertad de criterio del órgano asesor. Así, el referido autor señala:

Lo cierto es que la separación y autonomía del órgano consultor con respecto al auxiliado favorecen la idoneidad de la actividad asesora. Incluso algunas opiniones se inclinan por considerar que éste es un elemento crítico, pues se estaría en presencia de un verdadero dictamen sólo cuando emana de un órgano asesor con plena autonomía, al margen, pues, de toda subordinación. (p. 119)

En tal sentido, la independencia de la Procuraduría General de la República frente a los órganos que asesora se ve expresada en el hecho de que es un órgano de rango constitucional desde 1901, aunado a que el Procurador General de la República, aun cuando es designado por el Presidente de la República previa autorización de la Asamblea Nacional, es quien designa al personal de la Procuraduría General de la República y en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General se desarrolla legislativamente la autonomía funcional del órgano procurador.

Dicho esto, es necesario referir que las funciones de asesoría jurídica de la Procuraduría General de la República se encuentran reguladas en el artículo 21 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En efecto, el mencionado artículo dispone:

Corresponde a la Procuraduría General de la República asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional, a solicitud de sus máximas autoridades.

La Procuraduría General de la República asesorará jurídicamente a los institutos autónomos o públicos, a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del estados, empresas públicas y demás establecimientos públicos nacionales y a los estados y municipios, cuando a su juicio el asunto objeto de la consulta esté relacionado directa o indirectamente con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Los institutos autónomos, empresas del estado, fundaciones y asociaciones civiles del Estado y demás establecimientos públicos nacionales deben tramitar sus consultas a través del respectivo órgano de adscripción. Dichas consultas serán remitidas a la Procuraduría General de la República por las máximas autoridades de los órganos de adscripción, acompañadas de los expedientes respectivos, debidamente sustanciados, los cuales deberán contener la opinión jurídica de los titulares de sus correspondientes consultorías jurídicas.

Los estados y los municipios tramitarán sus consultas a través de sus máximas autoridades ejecutivas, acompañadas del expediente respectivo debidamente sustanciado, el cual debe contener la opinión jurídica de sus correspondientes órganos asesores.

Estas funciones se encuentran desarrolladas en el artículo 10 del Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.468 de fecha 19 de junio de 2002, el cual fue dictado por el Procurador General de la República, atendido pues a la forma de resolución. Precisamente, a tenor de este Reglamento se observa cómo estructuralmente la Procuraduría cuenta con dos grandes Gerencias Generales de orden sustantivo: La Gerencia General de Asesoría Jurídica y la Gerencia General de Litigio; ello atendiendo inmediatamente los dos grandes bloques competenciales que corresponden al Organismo.

Pues bien, en lo que atañe a la misión consultiva, este instrumento regula las funciones de la Gerencia General de Asesoría Jurídica de la Procuraduría General de la República:

1. Asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional.
2. Asesorar jurídicamente a los institutos autónomos, a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, empresas del Estado y demás establecimientos públicos nacionales y a los estados y municipios, cuando a su juicio el objeto asunto de la consulta esté relacionado con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.
3. Emitir opinión jurídica sobre reclamaciones de acreencias no prescritas.
4. Emitir opinión jurídica sobre los proyectos de los convenios o tratados internacionales a ser suscritos por la República, cuyo contenido esté vinculado con sus derechos, bienes e intereses patrimoniales.
5. Emitir opinión jurídica en materia de contratos de interés público nacional.
6. Emitir opinión jurídica sobre concesiones y contratos en materia petrolera, minera y del ambiente.
7. Emitir opinión jurídica previa y expresa en relación con las cláusulas de arbitraje tanto nacional como internacional contenidas en contratos a ser suscritos por la República.
8. Emitir opinión jurídica en la elaboración de proyectos de leyes cuya iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo Nacional.
9. Redactar conforme a las instrucciones de los órganos del Poder Público Nacional, los documentos contentivos de actos, contratos o negocios de su respectiva gestión, relacionados con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.
10. Emitir opinión jurídica previa, en la discusión y elaboración de proyectos de las convenciones colectivas de trabajo de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.

11. Emitir opinión jurídica previa en materia de actos de disposición que efectúen los funcionarios públicos en ejercicio de las atribuciones que realicen con sede administrativa, tales como convenimiento, desistimiento, de compromisos en árbitros, de conciliación, en coordinación con la Gerencia General de Litigio.

12. Recopilar y sistematizar la legislación y la jurisprudencia en las materias de su competencia.

13. Realizar los estudios jurídicos especiales encomendados por el Procurador General de la República y por el Viceprocurador General de la República.

De las funciones antes enumeradas, las cuales constituyen una enumeración detallada no taxativa en cuanto a los supuestos en que ejerce la función consultiva este Organismo, se observa que la Procuraduría General de la República ejerce sus competencias de asesoría jurídica a través de la emisión de opiniones, dictámenes e informes, lo cual se abordará posteriormente en el presente capítulo.

3. Posicionamiento de la Procuraduría General de la República respecto de las consultorías jurídicas de la Administración Pública en el ejercicio de funciones consultivas

A los fines de analizar el posicionamiento de la Procuraduría General de la República respecto a las consultorías jurídicas de la Administración Pública en ejercicio de funciones consultivas, se hace preciso hacer referencia al Reglamento sobre las Consultorías Jurídicas de los Ministerios de fecha 12 de septiembre de 1973, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.205 de fecha 14 de septiembre de 1973.

Este reglamento, de carácter autónomo, aun cuando no ha sido derogado expresamente por una norma posterior, debe considerarse derogado tácita y parcialmente por efecto de la ingente normativa posterior que en materia de

organización administrativa se ha puesto en vigencia. No obstante, merece la atención como referencia en el tema, al establecer las competencias y atribuciones de las consultorías jurídicas de los Ministerios. A los efectos de la presente investigación, interesan destacar las competencias relativas a las funciones de asesoría jurídica, las cuales se encuentran previstas los ordinales 1º, 3º, 4º y 5º del artículo 1º del referido reglamento.

Estas competencias son las siguientes:

1. Emitir dictámenes a solicitud del Ministro, del Director General del Ministerio, de los directores generales y directores.
2. Elaborar o participar en la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y resoluciones, circulares, instrucciones y demás documentos de carácter general que tengan relevancia jurídica relacionados con los diferentes servicios del despacho ministerial.
3. Elaborar o revisar los contratos y demás actos jurídicos en que deba intervenir el Ministerio, así como la documentación que se relacione con los mismos.
4. Elaborar o revisar los aspectos jurídicos de las ponencias que hayan de ser presentadas por el Ministerio en reuniones nacionales o internacionales.

Además de estas atribuciones generales otorgadas a las consultorías jurídicas, el reglamento que se comenta, establece atribuciones específicas a los consultores jurídicos relacionadas con la asesoría jurídica, básicamente en lo que se refiere a las relaciones de las consultorías jurídicas con la Procuraduría General de la República, tal como se mencionó en el Capítulo II del presente trabajo especial de grado.

Ahora bien, para determinar el posicionamiento de la Procuraduría General de la República respecto a las consultorías jurídicas no sólo de los ministerios, sino de los órganos y entes de la Administración Pública, es necesario traer nuevamente a colación el mencionado artículo 22 del Decreto con Rango, valor y Fuerza de Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República que establece las obligaciones de los consultores jurídicos de los órganos y entes de la Administración Pública.

En este sentido, dicho artículo establece la obligación de los consultores jurídicos de prestar la mayor colaboración a la Procuraduría General de la República y a tal efecto deben:

1. Sustanciar los expedientes a ser sometidos a la Procuraduría General de la República y realizar la remisión de éstos de manera oportuna cuando le fueren requeridos.

2. Remitir en cada caso, la opinión jurídica actualizada del asunto que sea sometido a la consideración de la Procuraduría General de la República, así como los recaudos y documentos que sustenten la referida opinión.

3. Remitir las exposiciones de motivos de los proyectos de instrumentos jurídicos a ser sometidos al estudio y consideración jurídica de la Procuraduría General de la República.

4. Remitir los recaudos que requiera la Procuraduría General de la República sobre los asuntos que ésta deba conoer.

5. Atender las convocatorias que efectuae la Procuraduría General de la República a fin de tratar asuntos relativos al desempeño de sus funciones.

Además, los consultores jurídicos de los órganos y entes de la Administración Pública deberán enviar a la Procuraduría General de la República, copia de los dictámenes y opiniones relacionados con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República a los fines de coordinar y armonizar los criterios jurídicos de la Administración Pública.

En este orden de ideas, el artículo 22 antes mencionado debe concatenarse con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 48 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece como

competencia específica del Procurador General de la República, establecer las directrices de integración y coordinación de las consultorías de los órganos del Poder Público Nacional, las Procuradurías de los estados y las Sindicaturas Municipales para la mejor defensa de los derechos, bienes e intereses de la República.

Aunado a lo anterior, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República otorga el carácter de auxiliar del Procurador General de la República, al consultor jurídico de la Vicepresidencia de la República y los consultores jurídicos de los ministerios o de sus órganos desconcentrados, en quienes el Procurador o Procuradora General de la República pueda sustituir, mediante oficio, su representación para que atiendan judicialmente aquellos asuntos relacionados con dichos órganos (numeral 1 del artículo 38).

Aunado a ello, es elocuente el contenido del artículo 17 *eiusdem*, que estatuye que la Procuraduría General de la República en su condición de Órgano Superior de Consulta, desarrollará un Sistema Integral de Asesoría Jurídica bajo su dirección, destinado a homogeneizar la política jurídica del Estado, encomendando al Procurador General de la República para que mediante resolución, fije todo lo relativo al funcionamiento del referido Sistema.

Aunque esta norma se ubica en el capítulo del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley comentado, referido a la materia de contrataciones de asesoría jurídica y representación judicial, en alusión a la regulación sobre la autorización requerida por la Administración Pública Nacional para suscribir contratos por honorarios profesionales de asesoría jurídica y de representación judicial, devela el carácter rector que reposa en la Procuraduría General de la República en materia consultiva del sector público.

En idéntico orden de ideas, puede destacarse la existencia del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública, que integra a todos los consultores jurídicos de los órganos de dirección de la Administración Central (ministerios), justamente bajo la dirección del Procurador General de la República, al cual se hará referencia en lo adelante, evidenciando pues otro elemento sobre el carácter de dirección que en materia consultiva ejerce la Procuraduría General de la República.

De esta manera, la Procuraduría General de la República se erige como órgano rector o vértice de la Administración Consultiva del Estado Venezolano, toda vez que debe establecer las directrices y lineamientos de integración y coordinación con las distintas consultorías de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, así como de los órganos consultivos de estados y municipios, en cumplimiento de las disposiciones legales que sobre la materia dispuso el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

4. Sistema Integral de Asesoría Jurídica y Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional (CAJAP)

En su rol de órgano superior de consulta de la Administración Pública, como se ha dicho, la Procuraduría General de la República tiene la obligación legal (derivada de sus potestades constitucionales) de desarrollar un Sistema Integral de Asesoría Jurídica bajo su dirección cuyo objetivo es homogeneizar la política jurídica del Estado (artículo 17 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

En tal sentido, el mencionado artículo dispone que el Procurador General de la República mediante Resolución fijará todo lo relativo al funcionamiento del referido Sistema Integral de Asesoría Jurídica.

Particularmente, la figura del sistema, alude a la integración de órganos de consulta, bajo la rectoría de la Procuraduría General de la República, cuyo objeto sería, además de lo indicado, propender a la armonización de criterios jurídicos.

Del mismo modo, como un elemento normativo dentro de dicho Sistema, el artículo 18 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, alude al requerimiento de autorización previa y expresa de la Procuraduría General de la República para suscribir contratos por honorarios profesionales de asesoría jurídica y de representación judicial, por parte de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, central y descentralizada.

En referencia al incumplimiento de la obligación autorizatoria allí prevista, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley comentado advierte al funcionario competente, su posible imputación por las responsabilidades administrativas, civiles y penales correspondientes en caso de proceder a la contratación sin el aval de la Procuraduría General de la República. Este requisito podría ser cuestionado desde algunas corrientes del foro jurídico, las cuales sostendrían que ello constituye un requisito adicional para la contratación de abogados en el sector público, que rompería con el principio de igualdad respecto de otros profesionales que puedan establecer vinculación contractual por honorarios profesionales, con prescindencia de un extremo de tal rigurosidad.

En este orden de ideas, la Procuraduría General de la República en su función de asesoría jurídica, ha desarrollado una doctrina importante en relación con tales autorizaciones, estableciendo con detalle los requisitos que deben contener los contratos de honorarios profesionales a ser suscritos, para que pueda ser autorizada la contratación de asesoría jurídica externa en cumplimiento de las previsiones normativas del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la

Procuraduría General de la República, sobre el Sistema Integral de Asesoría Jurídica planteado en dicho instrumento normativo.

No obstante, hasta la fecha no se ha dictado la resolución que regule el Sistema Integral de Asesoría Jurídica, aun cuando en la Memoria y Cuenta de la Procuraduría General de la República del año 2015 se señala como uno de los objetivos del Órgano Procurador la implementación del Sistema Integral de Asesoría Jurídica (p. 18). Por tanto, el sistema permanece en una etapa incipiente que no se ha desarrollado a plenitud, con lo cual, se concluye que si bien es cierto que existe una Administración Consultiva en Venezuela, o dicho de modo más preciso, un entramado de órganos consultivos a cuya cabeza se ubica la Procuraduría General de la República, no puede aún hablarse propiamente de un sistema integral de asesoría, tal como está planteado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, la situación respecto al Consejo de Asesoría de la Administración Pública (CAJAP) es diferente, pues se trata de una instancia con tradición en Venezuela. Este Consejo, de corte técnico jurídico, tiene su antecedente más remoto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, cuando fue instaurado por vez primera, como un cuerpo de coordinación entre los actores jurídicos de más alto nivel en la Administración Pública Nacional central.

En su evolución destaca que el derogado Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001), en su artículo 20, varió su denominación a Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional, asignándole la tarea de coordinar y armonizar los criterios y actuaciones jurídicas en su ámbito de actuación.

Pues bien, de conformidad con el artículo 25 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional, habiendo retomado su nombre originario, comunmente conocido como “CAJAP”, tiene por función coordinar y armonizar los criterios y actuaciones jurídicas de la Administración Pública Nacional, el cual está integrado por el Procurador o Procuradora General de la República, quien lo preside, por los jefes de las unidades jurídicas superiores de la Procuraduría General de la República, esto es, el Viceprocurador General y los Gerentes Generales de Asesoría Jurídica y de Litigio, por el Consultor Jurídico de la Vicepresidencia Ejecutiva, por los consultores jurídicos de los Ministerios y cualquier otro funcionario o autoridad cuya presencia sea requerida.

Este Consejo se reúne por convocatoria del Procurador General de la República y tiene como objetivo conocer y opinar sobre los proyectos de leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, así como sobre otras materias jurídicas de interés para la República. La asistencia a las reuniones del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional tiene carácter obligatorio. No obstante, sus miembros pueden hacerse representar por otro funcionario, cuando así lo autorice expresamente la máxima autoridad del organismo respectivo (artículo 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República). Asimismo, el Procurador General de la República deberá dictar el Reglamento Interno del Consejo.

Sobre el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional (CAJAP), Leáñez (1986) considera que es equivalente a la figura del Consejo de Estado existente en algunos países, solo en lo que respecta a su función de asesoría (el Consejo de Estado en estos países también ejerce una función jurisdiccional). El Consejo de Estado es un órgano complejo y colegiado que cumple funciones de asesoría jurídica de alto nivel y en este sentido, el Consejo de Asesoría Jurídica de la

Administración Pública Nacional (CAJAP) cumple esta misma función de asesoría jurídica de máximo nivel.

El Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional (CAJAP) es muy importante, pues enriquece los asuntos jurídicos debatidos, unifica las posturas jurídicas y aunque su actividad legislativa-reglamentaria solo es de revisión, los asuntos y anteproyectos de leyes y reglamentos estudiados se convierten en proyectos con solidez en su fundamentación y extremos legales, lo que facilita, en principio, su eventual aprobación en Consejo de Ministros (caso de los reglamentos) y en la Asamblea Nacional (caso de proyectos de leyes cuya iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo Nacional).

Es así que por sus importantes funciones, Peña (2001) considera que el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional (CAJAP), perfecciona la función consultiva de la Procuraduría General de la República.

De lo expuesto anteriormente, es necesario concluir que la Procuraduría General de la República es el órgano superior de asesoría jurídica de la Administración Pública de máximo nivel y que si bien en Venezuela no puede hablarse de una Administración Consultiva propiamente dicha o de carácter formal, en su condición de órgano rector o vértice, la Procuraduría General de la República ha hecho los esfuerzos para lograr la armonización de los criterios jurídicos de los distintos órganos y entes de la Administración Pública Nacional, a nivel central, por medio del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional (CAJAP), quedando como tarea pendiente, a través de los distintos mecanismos y herramientas con que le ha dotado la Constitución y la ley, lograr la concreción legal del Sistema Integral de Asesoría Jurídica que en la realidad existe a un nivel muy incipiente, a los fines de que la coordinación, armonización y homogeneización de los criterios jurídicos abarque todos los niveles del Estado y así materializar un auténtico

sistema integral de asesoría jurídica, a la usanza de la estructura de la Abogacía General del Estado en España o la Procuración del Tesoro en Argentina.

5. Carácter de las actuaciones consultivas de la Procuraduría General de la República

Las actuaciones consultivas de la Procuraduría General de la República ya analizadas en el presente capítulo, se concretan en la emisión de informes, opiniones y dictámenes, por lo que es necesario hacer un breve análisis de la naturaleza jurídica de los dictámenes y opiniones, su clasificación y sus efectos, para determinar el carácter de las actuaciones consultivas del Órgano Procurador.

Al respecto, Dromi (1997) señala que “los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que contiene informes y opiniones técnico jurídicas preparatorias de la voluntad administrativa” (p.225)

En tal sentido, Hernández (1999) sostiene que los dictámenes son juicios por los cuales la Administración interpreta determinados hechos, mediante los conocimientos técnicos-jurídicos del funcionario competente (p.125).

En este mismo orden de ideas, Leáñez (1986) señala que los dictámenes tienen por objeto aclarar e interpretar el derecho aplicable al caso concreto, por lo que no les es dable entrar en sugerencias y análisis extra legales o metajurídicos, es decir, sobre aspectos relativos a la oportunidad o conveniencia política que corresponde decidir al órgano auxiliado, o indagar situaciones técnico-científicas para lo cual la Administración dispone de otros cuerpos especializados (p.127)

En cuanto a la naturaleza jurídica de los dictámenes, para Dromi (1997) son simples actos de la Administración ya que no obligan, en principio, a los órganos de

la Administración Activa, ni modifican una relación de derecho frente a terceros. Ahora bien, según el citado autor, si el órgano activo adopta al opinión emanada del órgano consultivo, entonces existe un acto administrativo, pero mientras esto no ocurra, el dictámen constituye una formalidad previa, teniendo en cuenta que los órganos consultivos no deciden, por lo que los dictámenes no producen efectos jurídicos directos y por ende, no pueden considerarse actos administrativos en sentido estricto. (p.235)

Sin embargo, Hernández (1999) señala que las consultas de la Administración pueden ser actos administrativos desde la perspectiva orgánica y funcional. Son actos administrativos desde la perspectiva orgánica, por cuanto se manifiestan a través de un acto unilateral dictado por la Administración y son el resultado de la función administrativa porque se dictan con fundamento a normas de Derecho Administrativo para el cumplimiento de un cometido público y constituyen un instrumento para concretar la función de información.

El mencionado autor señala que “Las consultas o dictámenes constituyen actos administrativos, insistimos, por emanar de la Administración, y además, por ser dictados en ejercicio de la función administrativa”. (p.130)

Tal calificación no es una mera disertación académica, y trae como consecuencia práctica que si se califican a los dictámenes como actos administrativos se pueden incluir dentro del control de la jurisdicción contencioso administrativa y por tanto, pueden ser susceptibles de ser recurridos en vía jurisdiccional, ya que aunque no afecten la esfera jurídico subjetiva de los particulares, constituyen manifestaciones de la actividad administrativa, entre otros elementos o alcances que pueden ser examinados.

Por otra parte, autores como Peña (2001) y Lares (2001), consideran que las opiniones emitidas por los órganos consultivos pueden ser vinculantes o facultativas, en el sentido de que serán vinculantes cuando el órgano activo deba actuar según el criterio emitido por el órgano consultivo, es decir, el dictamen es vinculante y deberá ajustar su actuación a lo preceptuado por el órgano consultivo. Será facultativo cuando el órgano activo tiene la potestad de decidir si acata o no el criterio del órgano consultivo. De igual manera, los dictámenes pueden ser necesarios, pero no vinculantes, en el sentido de que la Administración Activa debe oír la opinión emanada del órgano consultivo, pero tiene la potestad de acoger el dictamen o separarse de él.

Ahora bien, dentro de la Administración Pública la mayoría de las veces la función de los órganos consultivos es facultativa, por lo que sus dictámenes no son vinculantes. Para que esto suceda, la ley debe determinar expresamente cuándo la consulta es obligatoria y el dictamen vinculante.

Atendiendo al criterio antes expuesto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM>, también estableció que el carácter vinculante de un dictamen debe estar determinado por un texto legal. Así, sostuvo lo siguiente:

En todo caso, la Sala reitera que aun cuando un texto legal -lo cual no es usual- determine en un caso específico el carácter “*vinculante*” del dictamen de un órgano consultivo, la opinión contenida en el mismo no reviste el carácter de un acto administrativo con capacidad para crear derechos en favor de particulares, pues dicha opinión se produce en el marco de una relación interorgánica y solo está dirigida a coadyuvar en la

formación de la voluntad del órgano decisor y no a suplirla. Así se decide.
(Sección VIII Consideraciones para decidir, párr. 90)

De manera que, dado que la naturaleza jurídica de los dictámenes está directamente vinculada con su clasificación, es necesario conocer las distintas clasificaciones de los dictámenes que la doctrina ha elaborado.

Así, Leáñez (1986) dice que la doctrina distingue los siguientes tipos de dictámenes:

1. Facultativos y no vinculantes, es decir, no preceptivos, ya que no existe la necesidad de solicitarlos, y no son obligatorios pues no es necesario acatarlos.
2. Preceptivos y no vinculantes, vale decir, la Administración está obligada a solicitarlos, pero no son obligatorios en tanto que puede acatarlos o no.
3. Preceptivos y vinculantes que son los dictámenes que se deben solicitar y que la Administración debe acatar. (p.124)

Dromi (1997), por su parte, también clasifica a los dictámenes en tres tipos:

1. Facultativos, voluntarios libres o potestativos.
2. Obligatorios.
3. Vinculantes o preceptivos, ya que la ley impone al órgano requerir el dictámen y de adecuar a la voluntad administrativa de acuerdo con las conclusiones de dicho dictámen.

El citado autor también hace una clasificación de los dictámenes en cuanto al alcance de la consulta. Así, clasifica a los dictámenes en:

1. Generales cuando la opinión jurídica emitida se da sobre cualquier materia y a cualquier órgano de la Administración.

2. Singulares si el dictámen se da sobre unas materias determinadas y de modo indistinto a la Administración.

3. Especiales en caso de comprendan materias especiales y con relación al órgano activo a que el órgano consultivo se encuentra vinculado.

Hernández (1999) clasifica a los dictámenes según el contenido y en este sentido variarán según el órgano autor de la consulta. Así, se clasifican en:

1. Consultas de trámite que son los juicios y opiniones emitidos por la Administración Consultiva a solicitud de la Administración Activa, las cuales suelen ser no vinculantes.

2. Consultas anticipativas o de efectos mediatos cuando la Administración por medio de la consulta estaría anticipando los efectos jurídicos de una decisión administrativa. Generalmente este tipo de dictámen es emitido por la propia Administración Activa y versa sobre supuestos de hechos específicos que inciden en la esfera jurídico subjetiva del particular.

3. Consultas vinculantes: se refiere a los dictámenes preceptivos o facultativos. Hernández (1999) señala que cuando los dictámenes son vinculantes y preceptivos degeneran en autorizaciones o actos complejos.

Visto lo anterior, se puede concluir que en Venezuela el principio general que rige es que las consultas emanadas de la Administración Consultiva no son vinculantes, tal como sostuvo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia antes señalada y que su carácter vinculante, tal como se indicó precedentemente, debe venir dado por la una norma legal.

Ahora bien, vistas las consideraciones expuestas, es preciso concluir que las actuaciones consultivas de la Procuraduría General de la República se concretan en la emisión de dictámenes facultativos y no vinculantes, que son la regla general, y preceptivos y no vinculantes en el caso de los contratos de interés público nacional

(artículo 247 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y artículos 11y 12 del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República); en el caso de celebrarse actos de disposición sobre bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República (artículo 5 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República). Sin embargo, para el caso del antejuicio administrativo, el artículo 70 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República expresamente dispone que en caso de improcedencia de la reclamación, la opinión de la Procuraduría General de la República tendrá carácter vinculante.

Por lo que se observa, que el carácter vinculante de los dictámenes de la Procuraduría General de la República viene dado por ley en los casos ya señalados, en tanto que en los demás casos aunque la norma legal no lo diga expresamente, los dictámenes no son vinculantes en atención al principio general sobre el carácter de las opiniones y dictámenes de los órganos consultivos que rige en el Derecho Venezolano.

6. Noción de la defensa legal preventiva del Estado por vía del asesoramiento jurídico

La defensa legal preventiva por vía del asesoramiento jurídico, implica que los actos que sean dictados por el Poder Público Nacional y sean sometidos a la revisión previa de la Procuraduría General de la República, se encuentren sólidamente fundamentados en lo jurídico y con pleno apego a la legalidad y constitucionalidad.

Así, se salvaguarda a la República de eventuales impugnaciones o recursos de nulidad que podrían contravenir los intereses patrimoniales del Estado. Dicho en otros términos, en la ejecución de la misión fundamental de la Procuraduría de Venezuela: asesoramiento jurídico a la Administración Pública y defensa judicial de

esos mismos actos que son dictados por las autoridades competentes, cobra vitalidad el principio consistente en que mientras un mejor asesoramiento jurídico sea dado a los órganos de la Administración Activa, a quienes corresponde la adopción de medidas y acciones, se precaven litigios futuros y se protegen, por tanto, los intereses patrimoniales del Estado.

Esos actos administrativos en cuyo decurso han sido elaborados contando con adecuado asesoramiento jurídico, bien formados, no serán luego fácilmente impugnados ante los órganos jurisdiccionales, y si fueran objeto de impugnación, su defensa resultaría factible ante recursos temerarios.

Ahora bien, cabe preguntarse si es necesario que los dictámenes y opiniones jurídicas que emita la Procuraduría General de la República deban ser legalmente vinculantes para los órganos de la Administración Activa, con el objeto que la función consultiva de la Procuraduría General de la República, en la defensa legal preventiva del Estado sea realmente efectiva y eficaz en aras de defender y proteger adecuadamente los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República.

Leáñez (1986) da una respuesta negativa a esta interrogante, la cual se suscribe, toda vez que ello desnaturaliza la función consultiva, en virtud de que transforma al órgano asesor en órgano decisor y la función intrínseca y esencial de la Administración Consultiva es la asesoría. Con ello, la Procuraduría mantiene su independencia funcional respecto a los órganos asesorados y éstos a su vez tienen mayor libertad de acción al conservar sus atribuciones de decisión y ejecución en toda su plenitud. En tal sentido, el dictamen de la Procuraduría General de la República tiene por objeto aportar elementos legales de juicio al órgano decisor, quien incurrirá en responsabilidades legales eventuales en caso de que decida adoptar otros criterios.

En todo caso, es importante resaltar que la labor de la Procuraduría General de la República, en el ejercicio pleno de su cometido constitucional ha sido profunda y decisiva para la vigencia del Estado de Derecho en Venezuela, y por ende, para la defensa legal preventiva del Estado en aras de proteger los derechos e intereses patrimoniales de la República. Tradicionalmente, la Procuraduría General de la República ha actuado conforme a los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, celeridad, economía y simplificación de trámites que rigen a la Administración Pública, así como con objetividad, equilibrio, sentido de verdad, amplitud de conocimientos jurídicos, en resguardo de los intereses públicos y espíritu de justicia con respecto a los administrados.

Analizadas las funciones consultivas de la Procuraduría General de la República en el contexto de la Administración Consultiva, corresponde concretar este análisis haciendo referencia a las atribuciones consultivas del órgano procurador en dos materias que ya se han asomado en este capítulo y que son de interés fundamental para la Administración Pública, como los son los contratos y el procedimiento previo a las acciones contra la República, tal como se abordará en el próximo capítulo.

Capítulo IV

Atribuciones consultivas de la Procuraduría General de la República en materia de contratos y en el procedimiento previo a las acciones contra la República

En el capítulo anterior se analizaron las funciones consultivas de la Procuraduría General de la República, en el contexto de la Administración Consultiva en Venezuela.

Ahora, dada la importancia y trascendencia de la materia contractual y del procedimiento previo a las acciones contra la República, en el presente capítulo se analizará en específico las funciones consultivas de la Procuraduría General de la República en estas materias.

1. Atribuciones consultivas de la Procuraduría General de la República en materia de contratos

El artículo 11 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece las competencias específicas de la Procuraduría General de la República en materia de contratos, concretamente en lo que se refiere a sus funciones consultivas.

Dicho artículo dispone que corresponde a la Procuraduría General de la República emitir su opinión sobre los contratos de interés público nacional y sobre cualquier acuerdo o convención que de manera directa o indirecta, afecte los intereses patrimoniales de la República.

De manera que, se analizarán las atribuciones consultivas de la Institución procuradora en materia contractual en los siguientes tipos de contratos:

1. Contratos internacionales.

2. Contratos de interés público nacional.
3. Contrataciones de asesoría jurídica y representación judicial en la Administración Pública Nacional.

1.1. En materia de contratación internacional

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece las atribuciones de la Procuraduría en materia de contratación internacional de la República.

En este sentido, el numeral 5 del artículo 9 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece como atribución de la Procuraduría General de la República, emitir opinión jurídica sobre los proyectos de los convenios o tratados internacionales a ser suscritos por la República, cuyo contenido esté vinculado con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República y participar en las negociaciones de los convenios o tratados internacionales a ser suscritos por la República.

En el caso de los contratos internacionales, la ley no establece que la opinión de la Procuraduría General de la República sea vinculante. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado precedentemente, se infiere que es un dictámen necesario, pero no vinculante, ya que los órganos y entes involucrados en la suscripción del contrato o convenio internacional deben solicitar la opinión de la Procuraduría General de la República, siempre y cuando el convenio involucre derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

El artículo que se comenta debe analizarse en conjunto con el artículo 48 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que otorga como competencia específica del Procurador General de la

República participar, en coordinación con los organismos responsables de las relaciones internacionales de la República, en la elaboración de los proyectos de tratados o convenios internacionales, cuyo contenido esté relacionado con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Es importante destacar que la participación del Procurador General de la república en la elaboración de proyectos de tratados o convenios internacionales, constituye una innovación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2016, por lo que con esta nueva atribución, se refuerza la función consultiva de la Procuraduría General de la República en materia de convenios internacionales, al tiempo que se agrega conceptualmente una garantía de conformidad jurídica en la actuación contractual internacional de la República.

Por último en cuanto a contratación internacional, se debe destacar el artículo 12 del referido Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que establece que la Procuraduría General de la República, deberá emitir opinión previa y expresa sobre las cláusulas de arbitraje incluidas en los contratos que suscriba la República, tanto nacionales como internacionales.

En este caso el dictámen emitido por la Procuraduría General de la República en materia de cláusulas de arbitraje incluidas en contratos internacionales, resulta preceptivo (necesario) y si bien no es vinculante, se obliga a los órganos competentes que deban suscribir dichos contratos internacionales con cláusulas de arbitraje, a requerir la opinión de la Procuraduría General de la República, con el fin de evitar que mediante cláusulas de arbitraje se sustraiga del conocimiento de la jurisdicción venezolana asuntos que tengan relación con los intereses patrimoniales de la República, por lo que es de suma importancia el análisis profundo y exhaustivo del órgano procurador en torno a la viabilidad jurídica de la incorporación de estas

cláusulas, tal como lo preveía el artículo 3° del Instructivo para la revisión de los Proyectos de Contratos de Interés Público Nacional que serán celebrados por la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.158 de fecha 14 de marzo de 2001.

1.2. En materia de contratos de interés público nacional

Como punto previo, se hace necesario destacar que las funciones consultivas de la Procuraduría General de la República en relación con los contratos de interés público nacional, son de naturaleza constitucional.

Esta competencia se halla preceptuada en el aparte *in fine* del encabezamiento del artículo 247 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone que la Procuraduría General de la República será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional.

Asimismo, el artículo 11 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala que corresponde al órgano procurador emitir opinión sobre los contratos de interés público nacional.

Ahora bien, al analizar la función consultiva de la Procuraduría General de la República en relación con los contratos de interés público nacional, es preciso indicar que son aquellos celebrados por la República, los estados o los municipios en los cuales esté involucrado el interés público nacional, estatal o municipal.

Así, de acuerdo con la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, están incluidos dentro de la especie de contratos de interés público nacional, todos aquellos contratos celebrados por la República, a través de los órganos competentes del Ejecutivo Nacional, cuyo objeto sea determinante o esencial para la realización de

los fines y cometidos del Estado venezolano en procura de dar satisfacción a los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan solo de un sector particular de la misma, como ocurre en los casos de contratos de interés público estatal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estatal o municipal contratante. (Sentencia N° 2241 del 24 de septiembre de 2002, caso Andrés Velásquez y otros citada en la sentencia N° 1.460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM>)

En cuanto a las funciones consultivas en materia de contratos de interés público nacional, Combellas (2001) señala que esta obligación de ser consultada la Procuraduría para los contratos de interés público nacional, es una “conveniente medida de salvaguarda, en sus implicaciones jurídicas, de los intereses en juego de la nación”. (p.169)

Por tanto, se hace necesario definir si la consulta a la Procuraduría General de la República, prevista en la Constitución es vinculante o no, aun cuando es de carácter obligatorio para los órganos competentes requerir tal consulta al órgano procurador.

En este sentido, es importante señalar que el dictámen emitido por la Procuraduría General de la República, con ocasión de la suscripción de contratos de interés público nacional es un dictámen previo, ya que el artículo 247 de la Constitución de la República de Venezuela establece textualmente que la Procuraduría General de la República “será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional”, por lo que se infiere que se trata de una consulta previa a la aprobación del contrato.

Por este motivo, Camacho (2007) sostiene que el dictámen emitido por la Procuraduría General de la República, forma parte del procedimiento para la formación de la voluntad contractual de la República, el cual no crea derechos subjetivos para los particulares. (p.231) Ello es así porque se trata de un trámite interno y preparatorio de carácter interorgánico, en el cual el órgano superior de consulta jurídica de la República analiza los aspectos legales y jurídicos de la suscripción del contrato.

Tal afirmación encuentra su fundamento en lo sostenido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM>, la cual señaló lo siguiente:

De acuerdo a las consideraciones expuestas, se concluye que las notas promisorias son operaciones de crédito público, requiriéndose constitucionalmente la consulta a la Procuraduría General de la República *“para la correspondiente emisión del acto administrativo, como apoyo a la formación de la voluntad del órgano de la administración activa”*; y así se declara.

2. No está contemplado en la normativa constitucional interpretada ninguna otra situación vinculada a los contratos de interés nacional, distinta a su suscripción (como controversias en su ejecución o reclamaciones), cuya resolución requiera obligatoriamente la consulta a la Procuraduría (Sección VIII Consideraciones para decidir, párr. 88 y 89)

En este orden de ideas, el dictámen emitido por la Procuraduría General de la República no es vinculante, dado que tal como señaló la Sala Constitucional del

Tribunal Supremo de Justicia, es por ley expresa que se le otorga carácter vinculante al dictámen producido por un órgano consultivo, de manera que en el presente caso el artículo 247 del Texto Constitucional ni la Ley establecen que la consulta al órgano procurador sea vinculante, mas es obligatoria requerirla por los órganos competentes que suscribirán el contrato.

Por tanto, la función consultiva de la Procuraduría General de la República en materia de contratos de interés público nacional, se encuentra circunscrita a la opinión jurídica previa que debe dar antes de la suscripción del respectivo contrato, como apoyo a la formación de voluntad del órgano de la Administración Activa sujeto de la contratación.

Así pues, de acuerdo con la interpretación del artículo 247 de la Carta Magna, el dictámen del órgano procurador es necesario, pero no vinculante, por cuanto, es obligatoria para la Administración Activa el requerimiento de la consulta (esta obligación también se encontraba regulada en el artículo 1 del Instructivo para la revisión de los Proyectos de Contratos de Interés Público Nacional que serán celebrados por la República), mas no la adopción del dictámen emitido, ya que este dictámen es un acto preparatorio de la formación de la voluntad administrativa para la suscripción del contrato, pero no es el único elemento que converge para que tal suscripción se produzca, ya que hay otros factores que inciden en la formación de la voluntad contractual de la República, que también son determinantes en el acto decisorio final.

1.3. En materia de contrataciones de asesoría jurídica y representación judicial en la Administración Pública Nacional

El Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela

Nº 5.554 Extraordinario de fecha 13 de noviembre de 2001, introdujo una innovación en cuanto a las funciones consultivas de la Procuraduría General de la República al establecer, como atribución de la Procuraduría General de la República, autorizar de modo previo y expreso la contratación de servicios de asesoría jurídica por parte de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.

En este sentido, la Exposición de Motivos del referido Decreto con Fuerza de Ley de 2001 señala que esta atribución tiene por finalidad dotar de legitimidad legal al mandato ejecutivo contenido en el Instructivo Presidencial Nº 1 para la Contratación de Servicios de Asesoría Jurídica en los Órganos de la Administración Central y Descentralizada, de fecha 21 de junio de 1999, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 36.740 de fecha 12 de julio de 1999.

Asimismo, la Exposición de Motivos señala que esta atribución altera el esquema tradicional de atribuciones de la Procuraduría General de la República, pues con la facultad de autorizar la contratación de servicios jurídicos externos, desarrolla una función de control sobre los órganos de la Administración Activa, aun cuando la misma:

se encuentra enmarcada de modo perfecto dentro del campo de conocimiento jurídico de la Institución, lo cual la sitúa en mejor posición para conocer el alcance, naturaleza, y hasta la magnitud lógica de los costos de la asesoría jurídica que requieren los servicios públicos. De esta manera, se introduce un factor de control, orientado a introducir racionalidad en el uso de estos servicios por la Administración Pública Nacional. (p.8)

Así, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, se encuentran las normas relativas a las

atribuciones de la Procuraduría General de la República en relación con las contrataciones de asesoría jurídica y de representación judicial en la Administración Pública Nacional en los artículos 18, 19 y 20.

El artículo 18 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que los contratos bajo modalidad de honorarios profesionales de asesoría jurídica y de representación judicial, a ser suscritos por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional central y descentralizada, deberán contar con la autorización previa y expresa de la Procuraduría General de la República.

Además, el artículo 19 señala que la solicitud de autorización debe estar debidamente justificada, en el sentido de que se debe evidenciar la necesidad y justificación de la contratación, a los fines de que la Procuraduría General de la República, pueda pronunciarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

Por otra parte, es necesario hacer una breve referencia al artículo 1° del Instructivo Presidencial N° 1 para la Contratación de Servicios de Asesoría Jurídica en los Órganos de la Administración Central y Descentralizada, de fecha 21 de junio de 1999, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.740 de fecha 12 de julio de 1999, que establece la prohibición a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada de suscribir contratos de asesoría jurídica y representación judicial, sin la previa y expresa autorización de la Procuraduría General de la República.

Nótese que los artículos antes señalados se refieren a una autorización, por lo cual la función consultiva de la Procuraduría General de la República va más allá de la simple emisión de la opinión sobre la viabilidad de la contratación y entra a ejercer

competencias propias de los órganos de la Administración Activa, consistentes en el otorgamiento de autorizaciones. Si bien esta competencia de la Procuraduría General de la República es de carácter interno e interorgánico, su función es controlar la actividad de la Administración Pública Nacional, para velar por el cumplimiento de principios constitucionales y de organización eficiente, racional y transparente de la Administración.

En tal sentido, la Gerencia General de Asesoría Jurídica de la Procuraduría General de la República, dependencia encargada de la revisión y autorización de las solicitudes de contratación de asesoría jurídica y representación judicial, ha producido abundante doctrina sobre los requisitos y requerimientos de estas autorizaciones, por cuanto las mismas deben estar totalmente justificadas y responder a una necesidad estricta de contratación por parte de los entes y órganos de la Administración Pública Nacional, toda vez que los asesores y abogados externos contratados deberán representar y defender los intereses y derechos patrimoniales de la República, lo cual es muy delicado, ya que es una misión que constitucionalmente está atribuida al órgano procurador.

2. Atribuciones consultivas de la Procuraduría General de la República en el procedimiento previo a las demandas contra la República

En términos generales, el procedimiento previo a las demandas contra la República o antejuicio administrativo, es un procedimiento administrativo de carácter especial que tiene por finalidad obtener de la Administración el reconocimiento de un derecho o una situación de modo unilateral, para eludir un proceso (Araujo, 1998).

2.1. Naturaleza jurídica

No ha sido fácil para la doctrina aprehender la naturaleza jurídica del procedimiento previo a las demandas contra la República dado su especial carácter, por tal motivo, se hará una breve referencia a las distintas tesis sostenidas, por cuanto sirven de punto de partida para comprender el rol consultivo de la Procuraduría General de la República en esta materia.

Entrena (1998), refiriéndose al procedimiento previo a las demandas en España, señala que desde el punto de vista procesal constituye un presupuesto para el ejercicio de acciones judiciales civiles y laborales. La reclamación previa tiende a desembocar en un acto concreto de la Administración contra el cual se puede accionar. Asimismo, el mencionado autor considera que el acto resultado del procedimiento previo no tiene como base el Derecho Administrativo, sino aquella rama del Derecho en que se funde la reclamación (Derecho Civil, Laboral, por ejemplo), por tanto no se trata de un acto administrativo, aunque el procedimiento que origina el acto sí es administrativo porque está regulado por normas de Derecho Administrativo. (p.360)

Araujo (1998) hace referencia a dos tesis:

1. El procedimiento previo a las demandas contra la República es una pretensión dirigida por los particulares a la Administración Pública para que dicte un acto decisorio conforme a la petición de éstos.

2. El procedimiento previo a las demandas contra la República es un presupuesto procesal, un requisito de cumplimiento previo al nacimiento del proceso principal, por tanto, es un requisito de admisibilidad (el numeral 3 del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estatuye como causal de inadmisibilidad de las demandas contencioso administrativas, el incumplimiento

del procedimiento previo a las demandas contra la República, los estados o contra los órganos o entes del Poder Público).

Leáñez (1986) señala refiriéndose a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, que el procedimiento previo a las demandas contra la República es un procedimiento de conciliación que tiende a eliminar litigios eventuales, además que constituye una vía útil para aliviar a los tribunales de juicios innecesarios y para atender las reclamaciones de los particulares con celeridad. (p.125)

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la sentencia N° 632 del 6 de junio de 2012, “Antonio Carlos Correia Freitas”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>, señaló que el procedimiento previo a las demandas contra la República es una prerrogativa a favor de la República. Al respecto, señaló:

El comentado procedimiento está previsto en la citada ley como una prerrogativa a favor de la Administración Pública, a los fines de prevenir futuros procesos judiciales o preparar la defensa que pueda ejercer en ellos, así como también para tomar las medidas presupuestarias que correspondan en caso de que resulte conducente el pago de cantidades dinerarias. Del mismo modo, este antejuicio administrativo abriría la posibilidad de dar solución a la controversia mediante acuerdos extrajudiciales, con lo que resultaría innecesario accionar ante la jurisdicción contencioso administrativa para lograr un pronunciamiento judicial que resuelva la controversia, con el consecuente gasto de tiempo y recursos. (sección V, Consideraciones para decidir, párr. 5)

Por otra parte, el artículo 68 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que quienes pretendan instaurar una demanda de contenido patrimonial contra la República deberán manifestar por escrito sus pretensiones al órgano al cual corresponda el asunto.

Es de notar que la norma legal hace referencia a las pretensiones de los particulares frente a la Administración previas a un proceso judicial, es decir, si un particular tiene una reclamación de carácter patrimonial contra la República, no puede acudir directamente ante el órgano jurisdiccional correspondiente sin haber agotado previamente el procedimiento previo a las demandas.

Por tanto, se puede concluir, atendiendo a su naturaleza jurídica, que el procedimiento previo a las demandas contra la República es un procedimiento administrativo que precede a un proceso de carácter jurisdiccional, por lo que opera como una causal de admisibilidad para la procedencia de las acciones judiciales contra la Administración Pública y en el cual se determina si la pretensión incoada por el particular frente a la Administración Pública, afecta en forma directa un interés de la Administración.

2.2. Rol consultivo de la Procuraduría General de la República dentro del contexto del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República

Analizada la naturaleza del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, corresponde hacer referencia al rol consultivo de la Procuraduría General de la República dentro de este contexto, toda vez que tiene como atribución legal emitir opinión jurídica sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación interpuesta por el administrado contra la Administración Pública.

En este sentido, cabe señalar que el artículo 70 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que la Procuraduría General de la República deberá formular y remitir al órgano correspondiente, la opinión jurídica sobre la procedencia o no de la reclamación.

Es importante resaltar que la opinión sobre la improcedencia de la reclamación, tendrá carácter vinculante para el órgano respectivo, según lo estatuido en el Decreto con Rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Sobre este particular, es preciso señalar que en la derogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, el dictámen de la Procuraduría General de la República no era vinculante en ningún caso.

No obstante, como una innovación del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2001, se establece el carácter vinculante de la opinión de la Procuraduría General de la República en los procedimientos previos a las demandas contra la República.

Sin embargo, con la reforma parcial del referido Decreto en el año 2008, se estableció que este carácter vinculante solo procedía en los casos que la Procuraduría estimara que la reclamación era improcedente, lo cual se mantiene con el Decreto vigente de 2015, reimpresso en 2016.

Al establecer el rol consultivo de la Procuraduría en los juicios previos contra la República, se debe necesariamente traer a colación, la ya tantas veces citada sentencia N° 1460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado

el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM> que señaló:

En este sentido, la Sala estima que los artículos 56 y 57 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República deben ser interpretados sistemáticamente, dentro del marco de las disposiciones referidas al procedimiento previo a las acciones contra la República (Título IV, Capítulo I de la Ley), evidenciándose claramente del expediente contentivo de la presente acción de interpretación, que en el caso conexo con la misma, el dictamen es una consulta aislada desconectada de un procedimiento administrativo. Por otra parte, la opinión contenida en el mismo no reviste el carácter de un acto administrativo con capacidad para crear derechos en favor de particulares, pues dicha opinión se produce en el marco de una relación interorgánica -como un eventual acto preparatorio de un acto complejo- el cual solo está dirigido a coadyuvar jurídicamente en la formación de la voluntad del órgano decisor y no a suplirla, razón por la cual sería solo el acto emitido por la Administración activa, el cual pondera intereses de diversa naturaleza para la definitiva decisión, el que podría o no crear derechos a favor de los administrados, pudiendo asimismo ser impugnado en sede administrativa o jurisdiccional de ser el caso, por los sujetos que resulten afectados por el mismo.

En efecto, ese carácter aislado y meramente consultivo (no constitutivo) e incapaz de crear derechos subjetivos en cabeza de los particulares, queda evidenciado por el hecho cierto de que, como ocurrió en el caso concreto, tanto la Consultoría Jurídica del Ministerio de Finanzas como la Procuraduría General de la República, luego de recabar nuevos elementos probatorios -surgidos en el marco de esa relación interorgánica-procedieron a emitir sendas opiniones que dejaron sin efecto sus respectivos dictámenes previos. Esta posibilidad jurídica resulta coherente y cónsona, si se observa que, tal como se ha venido explicando, no se está en presencia de un procedimiento capaz de crear

derechos subjetivos, sino de una auténtica tarea de consultoría interna que, al enriquecerse con nuevos elementos probatorios, puede orientarse en otro sentido. (Sección VIII, Consideraciones para decidir, párr. 95 y 96)

De la sentencia parcialmente transcrita se pueden extraer las siguientes conclusiones respecto a la naturaleza de los dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República, en el procedimiento administrativo previo a las demandas contra las República:

1. El dictamen emitido por la Procuraduría General de la República es una consulta aislada, desconectada del procedimiento previo a las demandas contra la República. En tal sentido, se entiende que es un acto aislado y desconectado del procedimientos administrativo previo a las demandas patrimoniales contra la República, por cuanto, los sujetos participantes del procedimiento, tal como se señaló, son el particular afectado y el correspondiente órgano o ente de la Administración Pública Nacional.

2. La opinión contenida en el dictamen emitido por la Procuraduría General, no tiene el carácter de un acto administrativo capaz de crear derechos en favor de los administrados, por cuanto esta opinión se produce en el contexto de una relación interorgánica -como un eventual acto preparatorio de un acto complejo-, el cual tiene por finalidad ayudar jurídicamente en la formación de la voluntad del órgano decisor y no a suplirla, ya que se trata de un acto consultivo.

3. Este dictamen es el único al que se le otorgó carácter vinculante en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y solo se circunscribe a los procedimientos previos a las demandas de contenido patrimonial contra la República. Y es vinculante sólo respecto al órgano o ente parte del procedimiento previo a las demandas contra la República.

4. Al ser el resultado de una función meramente consultiva de la Procuraduría General de la República, ésta puede modificar su criterio u orientarlo en un sentido

distinto con base a nuevos elementos y pruebas recabadas dentro de su proceso de análisis, ya que no genera ningún derecho subjetivo en cabeza del administrado.

Por otra parte, es interesante señalar que desde la reforma parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en el año 2008, el dictamen emitido por la Procuraduría General de la República en lo juicios previos contra la demandas patrimoniales de la República solo es vinculante en el caso de la improcedencia de la reclamación, esto es, cuando la Procuraduría en su consulta establece que la reclamación interpuesta por el particular es improcedente.

No obstante, se considera que ha debido mantenerse la redacción original de 2001 y establecer el carácter vinculante de la opinión de la Procuraduría General de la República tanto en los casos de procedencia como de improcedencia de la reclamación, toda vez que al tratarse de asuntos que afectan los intereses patrimoniales de la República, es necesario el análisis jurídico profundo y exhaustivo de cada reclamación, a los fines de emitir la opinión jurídica más adecuada en aras del cumplimiento efectivo del cometido constitucional de la Procuraduría General de la República, en su rol de órgano rector de la Administración Consultiva para materializar la defensa legal preventiva del Estado.

Conclusiones

La Procuraduría General de la República es una Institución de larga tradición en Venezuela, cuya función en la defensa de los derechos e intereses patrimoniales de la República es esencial, al punto que desde 1901 se le otorgó el rango constitucional que mantiene hasta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La Procuraduría General de la República tiene como cometido constitucional la defensa judicial y extrajudicial de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República, pero su rol más importante y de mayor ascendencia en el funcionamiento del Estado, es la de ser el órgano superior de asesoría jurídica por excelencia de la Administración Pública venezolana, en todos sus niveles, ya que no solo abarca la asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional, sino que mediante los principios legalmente consagrados de coordinación y armonización, esta asesoría jurídica abarca a los Poderes Públicos Estatal y Municipal.

Así, la presente investigación evidencia que operativamente existe una Administración Consultiva en Venezuela, cuyo órgano rector o vértice es la Procuraduría General de la República. Si bien a nivel formal el desarrollo del Sistema Integral de Asesoría Jurídica de la Administración Pública está en un estadio incipiente, en la práctica la Procuraduría General de la República cumple con su rol de máximo asesor de la República y a través de las normativas analizadas, dicta las directrices de coordinación y armonización con los demás órganos consultivos del Estado, a los fines de alcanzar la homegeneización jurídica que constitucionalmente se exige para el cabal cumplimiento de los fines del Estado.

En este sentido, es recomendable que el Procurador General de la República, de conformidad con el artículo 17 del Decreto Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dicte la Resolución para la

implementación del Sistema Integral de Asesoría Jurídica de la Administración Pública, a los fines de reforzar la rectoría que en la práctica ejerce la Procuraduría General de la República, como órgano superior de consulta en el contexto de la Administración Consultiva venezolana y propender al efectivo desarrollo de este sistema, tal como está establecido legalmente.

Por otra parte, en la presente investigación quedó evidenciada la autonomía funcional y organizativa de la Procuraduría General de la República, según la Ley, lo que permite la independencia de ésta frente a los órganos de la Administración Pública Nacional, lo cual es una exigencia indispensable para que el Órgano Procurador en el ejercicio de su función consultiva, desarrolle y aplique el conocimiento científico de la ciencia jurídica, así como la interpretación honesta, recta, objetiva y honorable del ordenamiento jurídico venezolano, a los fines de defender y preservar los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Queda establecido, pues, que la asesoría jurídica que corresponde a la Administración Consultiva, a cuya cabeza se halla la Procuraduría General de la República, es un mecanismo efectivo de protección de los bienes, derechos e intereses patrimoniales de la República, y así lo ha delineado el legislador, sin perjuicio del examen sobre la gestión de procuración actualmente presentada.

Referencias

- Araujo, J. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Valencia-Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Arteaga, A. (1994). *La aparente justicia en el juicio al Presidente Carlos Andrés Pérez. Razones de una defensa*. Caracas: José Agustín Catalá-Editor Ediciones Centauro.
- Caldera, R. (1986). *Origen y desarrollo histórico de la Procuraduría General de la República*. En Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República. Caracas: Fundación Procuraduría.
- Camacho, J. (2007). Carácter “No” vinculante de la opinión de la Procuraduría General de la República en los contratos de interés público nacional. *Anuario de Derecho Público, Año 1*. 229-234.
- Cassagne, J. (1982). *Curso de Derecho Administrativo* (vol. 1). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Combellas, R. (2001). *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: McGraw Hill.
- Constitución de la República de Venezuela. (1961). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* 662 (Extraordinario), enero 23, 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.908 (Extraordinario), febrero 19, 2009.
- Decreto Nro. 1401 (Reglamento sobre las Consultorías Jurídicas de los Ministerios). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* 30.205, Septiembre 14, 1973.
- Dromi, R. (1997). *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Entrena, R. (1998). *Curso de Derecho Administrativo* (vol. 1). Madrid: Tecnos.
- García, E. (1957). Aspectos de la Administración Consultiva. *Revista de Administración Pública*, 24, 170-174.
- García-Trevijano, J. (1967). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo II). Madrid: Editorial Revistas de Derecho Privado

- Garrido, A. (2001). *La Administración Pública Nacional y su Organización Administrativa en la Constitución de 1999*. En Libro Homenaje a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Hernández, J. (1999). Actividad Administrativa de la Administración y Responsabilidad Patrimonial. *Revista de Derecho Administrativo*, 6, 115-217.
- Instructivo N° 04 (Instructivo para la revisión de los proyectos de contratos de interés público nacional que serán celebrados por la República). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 37.158, Marzo 14, 2001.
- Instructivo N° 1 (Instructivo para la Contratación de Servicios de Asesoría Jurídica en los Órganos de la Administración Central y Descentralizada) *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* 36.740, Julio 12, 1999.
- Lares, E. (2001). Los órganos consultivos de la Administración. En *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 455-466). Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela.
- Leáñez, C. (1983). Con motivo del término de una gestión. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Caracas: Ediciones Procuraduría General de la República.
- Leáñez, C. (1986). *La Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional por la Procuraduría General de la República*. En Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República. Caracas: Fundación Procuraduría.
- Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.147 (Extraordinario), Noviembre 17, 2014.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (1965). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* 27.921, Diciembre 22, 1965
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.554 (Extraordinario), Noviembre 13, 2001
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.892 (Extraordinario), Julio 30, 2008

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2016). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.220 (Extraordinario), Marzo 15, 2016.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.522, Octubre 1, 2010.
- Marienhoff, M. (1965). *Tratado de Derecho Administrativo* (tomo 1). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Martín, R. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Thomson Aranzadi.
- Oropeza, A (1992). El Procurador General de la República,. El Ministerio Público y el Fiscal General. En *La nueva Constitución Venezolana 1961* (pp. 497-501). Caracas: Colección Jurídica Panapo.
- Parada, R. (1998). *Deerecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Peña, J. (2001). *Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001* (vol. 2). Caracas: Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia.
- Procuraduría General de la Nación. *Informe que presenta el Procurador de la Nación al Congreso de la República de Venezuela en sus sesiones ordinarias de 1956*. Edit. CTP Cárcel Pública. Caracas. 1956 (Procurador Darío Parra)
- Procuraduría General de la República (1972). *Doctrina*. Caracas.
- Procuraduría General de la República (2016). *Memoria 2015*. Caracas.
- Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.468 Junio 19, 2002
- Rondón, H. (2002). *Ad Imis Fundamentis. Análisis de la Constitución Venezolana de 1999 (Parte Orgánica y sistemas)*. Caracas: Editorial Ex Libris.
- Rupérez, G. (2007). La Procuraduría General de la República en el contexto de las Instituciones del Estado. *Revista de la Fundación Procuraduría*, 23, 73-95.
- Santamaría, J. (2002) *Principios de Derecho Administrativo* (vol. 1). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2007) sentencia N° 1.460 de fecha 12 de julio de 2007, “Marisol Plaza Irigoyen”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1460-120707-07-0068.HTM>.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa (2012) sentencia N° 632 del 6 de junio de 2012, “Antonio Carlos Correia Freitas”, recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>.