

CAPITULO II

SUMARIO: 1. La Administración Federal.—2. Los Ministros del Despacho Ejecutivo.—3. Etimología de la palabra “Ministro”: definición; opiniones de los autores sobre lo que debe ser un Ministro del Poder Ejecutivo.—4. Breve historia sobre la creación de los Ministerios en Venezuela.—5. Ley de Ministerios; funciones generales correspondientes a cada uno de los Ministros, respecto a las materias de su competencia.—6. Organización interna de los Ministerios: las “Direcciones” y otras Oficinas separadas de aquéllos.—7. Disposiciones de la Ley de Ministerios sobre las Memorias y Cuentas que los Ministros del Despacho deben presentar al Congreso Nacional.—8. La aprobación legislativa de las Memorias y Cuentas de los Ministros; carácter de la aprobación: su importancia respecto a la responsabilidad personal de cada Ministro.—9. Contabilidad de los Ministerios: cómo debe llevarse?—10. Prohibición que tienen las Oficinas de los Ministerios de expedir *certificaciones de mera relación*: otras prohibiciones que incluye la Ley de Ministerios; sanción para los empleados infractores.—11. Reglamento de la Ley de Ministerios: Direcciones que éstos tienen para el despacho de los servicios públicos que les están encomendados.—12. Atribuciones de los Directores de los Ministerios.

I.—La Administración Federal

Dispone la Constitución Nacional que, “Todo lo relativo a la Administración Federal, que no esté atribuído a otra autoridad por esta Constitución, es de la competencia del Poder Ejecutivo Federal, el cual se ejercerá por un Magistrado denominado “Presidente de los Estados Unidos de Venezuela”, en unión de los Ministros del Despacho, que son sus órganos” (1).

(1) Art. 91 de la Const. Nacional.

Y más adelante dice: “El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela ejercerá las atribuciones que le dá esta Constitución, por medio de los Ministros que señale la Ley, la que determinará las funciones y deberes de ellos y organizará sus Despachos” (2).

2.—Los Ministros del Despacho Ejecutivo

La Ley especial a que alude la Constitución Nacional, es la llamada “Ley de Ministerios”. La vigente es de fecha 31 de julio de 1939 (3). Según ésta, los Ministerios existentes en la actualidad son diez, y se denominarán:

1. de Relaciones Interiores,
2. de Relaciones Exteriores,
3. de Hacienda,
4. de Guerra y Marina,
5. de Fomento,
6. de Obras Públicas,
7. de Educación Nacional,
8. de Sanidad y Asistencia Social,
9. de Agricultura y Cría,
10. del Trabajo y de Comunicaciones.

3.—Etimología de la palabra "Ministro": definición; opiniones de los autores sobre lo que debe ser un Ministro del Poder Ejecutivo

La palabra *Ministro* tiene la misma etimología de administrar: según Santamaría de Paredes, Gascón y Marín y otros tratadistas, “administrar” viene de *administrare*, *ad manus trahere*; *trahere*, hace *tractum*, y de ahí la terminación del sustantivo *administractor*, siendo del mismo origen *Ministro*; el administrador, ministra, maneja, sirve, provee, necesita actividad, ejerce un cargo. El *Ministro* realiza actos de *ejecución*, ordena, da reglas, impulsa la dirección de los negocios públicos.

(2) Artículo 104 *ejusdem*.

(3). Gacet. Of. de EE. UU. de Venez. N: 19.941.

“El Ministro —dice Gascón y Marín— representa el órgano de la soberanía; su misión es por excelencia la de integración, por él la acción tiende al centro, a él asciende y en él se coordina la actividad entera del Estado, de él desciende una corriente cuya finalidad es hacer la acción de los diferentes órganos coherente, armónica. En él podemos ver la personificación administrativa del Estado: la unidad de acción”.

Muchas definiciones se han dado de *Ministerio*, “siendo elementos principales la peculiaridad de un orden de servicios atribuidos exclusivamente al mismo y la existencia de un cuerpo de funcionarios bajo una superior autoridad administrativa, el *Ministro*, encargado de dichos servicios. Así, Orlando defínelo: “Oficio público destinado a la dirección de una de las grandes partes en que orgánicamente se divide la Administración del Estado”, concepto generalmente admitido por los escritores italianos, como Santi Romano, Brunialti, Porrini, etc.

El estudio de los Ministros responde tanto al Derecho constitucional como al Derecho administrativo. “La naturaleza política del cargo, su situación respecto al Jefe del Estado y Cámaras, corresponde a la primera ciencia; el de la organización interna de los Ministerios en orden al cumplimiento de los fines administrativos, pertenece al segundo”.

Del mismo texto del Prof. Gascón y Marín, tomamos lo siguiente: “Papel preponderante el del Ministro en cada Ministerio, es diverso según la forma de Gobierno. En los de *régimen presidencial* son Jefes de departamento, Secretarios—(si bien en algunos países Venezuela entre ellos, se les llama Ministros)—; en el *parlamentario* son los elementos mediante los cuales existen las relaciones entre el Poder legislativo y el ejecutivo, afirmándose los derechos de las Cámaras respecto de la actuación ministerial. Diversa es también la situación de los Ministros en los Estados unitarios y en los Estados particulares de un Estado federal”.

Existen también en algunos países Ministros cuyas funciones son *políticas* exclusivamente y que se denominan *Ministros sin cartera* (España, Francia, etc.). Tienen intervención en los Consejos de Ministros, y en tal actuación su opinión puede tener trascendencia en importantes asuntos administrativos sometidos a las delibe-

raciones del Consejo y en las tareas parlamentarias, estando sujetos a responsabilidad. Demás está decir que, en Venezuela, la Constitución no reconoce la existencia de *Ministros sin cartera*..

Volviendo de nuevo sobre la definición de Ministro dada por Orlando, conviene tener presente que los diversos autores tienen conceptos distintos sobre lo que debe ser un Ministro del Poder ejecutivo. Las principales opiniones son las siguientes:

1ª El Ministro desempeña una *función técnica*, independiente de la política. Así, la política pasa y el Ministro técnico queda.

2ª El Ministro desempeña una *función política*. Un cambio de política llega, y el Ministro se va.

3ª El Ministro representa en el Gobierno a *la mayoría de opiniones del Congreso o legislatura*. La hostilidad de las Cámaras aparece y el Ministro desaparece.

4ª El Ministro *no tiene más programa que el del Presidente*: la hostilidad de la opinión y del Congreso, no le conmovieran.

5ª El Ministro desempeña una *alta función directiva de gobierno*. Así, debiera ser persona con ideas propias sobre los grandes problemas nacionales de su Ministerio. Ministro eminente.

6ª El Ministro es *un Secretario del Despacho presidencial*; bastará que sea un diligente y experto jefe de repartición. Ministro modesto (4).

Consideramos adaptable al concepto de Ministro, en el régimen constitucional venezolano, la opinión precisa del Dr. Isidoro Ruiz Moreno, de la República Argentina, cuyo texto es el siguiente: “Resumiendo, pues, —dice el jurisconsulto mencionado— afirmamos que un ministro del poder ejecutivo, según *nuestro derecho constitucional*, debe ser un secretario de Estado, con funciones administrativas, alejado de la política militante o subordinado a la del Presidente de la República: no desempeña una función técnica, principalmente, ni tampoco una política; no representa en el gobierno a la

(4) Esta serie de opiniones fué puesta en discusión pública, hace algunos años, por el Director de la Revista Argentina de Ciencias Políticas, recibiendo notables contestaciones de los juristas de su país.

mayoría ni a parte alguna de la opinión del Congreso, pues no tiene otro programa que el del Presidente; la hostilidad del Congreso no debe conmoverle, pues que tenemos el sistema presidencial y no el parlamentario; por último, desempeña una alta función directiva de gobierno, y debe ser eminente estadista, con ideas hechas sobre los grandes problemas nacionales que comprenda su Departamento”.

No obstante ser el sistema de gobierno venezolano, *representativo*, pueden ocurrir entre nosotros casos de hostilidad entre la Cámara de Diputados y los Ministros, en lo cual difiere notablemente el sistema venezolano del argentino. Esta diferencia origínase de la potestad que tiene nuestra Cámara de Diputados de “*Dar voto de censura a los Ministros del Despacho* cuyos actos lo ameriten, a juicio de la Cámara”, si bien que el Presidente de la República “no estará obligado a removerlos mientras la Corte Federal y de Casación no declare que hay motivo legal para sometarlos a juicio” (5).

El autor nacional, Doctor Gil Fortoul, refiriéndose a este punto, dice acertadamente en su *Filosofía Consitucional*, que el uso frecuente de tal prerrogativa —para entonces de más graves consecuencias, ya que el voto de censura dejaba cesante al Ministro— nos haría caer en los vicios del parlamentarismo, pues la acción del Ejecutivo quedaría sometida en cierto modo a las contingencias de las mayorías parlamentarias, pero que, afortunadamente, dos circunstancias atenúan en Venezuela los resultados de este privilegio. “En primer lugar, los Ministros no pueden formar parte del Congreso y luego, las sesiones parlamentarias sólo duran noventa días (*improrrogables*) por año”, y termina asentando: “Toda atribución no legislativa atribuída a las Cámaras es un ataque a la independencia de los poderes públicos y un obstáculo al regular funcionamiento del gobierno”.

En la Argentina —como dice el Dr. Antokoletz— “los Ministros tienen, (como entre nosotros), el deber de concurrir a las Cámaras para suministrar los informes que les soliciten sobre cualquier asunto de su despacho (Art. 63 de la Const. Argentina, concordante con el Art. 110 de la Venezolana). El derecho de *interpelación* se ejercita de conformidad con el sistema presidencial del Ministerio, es de-

(5) Véase el inciso 1º del Art. 58 de la Const. Nacional.

cir, sin someter el informe del Ministro a la votación de la Cámara. El Diputado o Senador interpelante puede replicar al Ministro o censurar su actitud, pero *no hay voto colectivo de censura ni de confianza*".

Las Cámaras Argentinas —continúa diciendo Antokoletz— "pueden ordenar *investigaciones* legislativas en las dependencias ministeriales, dirigir minutas al Poder Ejecutivo para que adopte los correctivos del caso, y remitir los antecedentes recogidos al Ministerio Público para las acusaciones criminales que correspondan. Pero ninguna Cámara puede ordenar al Presidente de la Nación que *remueva* o *separe* a los funcionarios complicados, porque el nombramiento y remoción de los empleados es una atribución privativa del Poder Ejecutivo".

4.—Breve historia sobre la creación de los Ministerios en Venezuela

La Constitución de 1830 estableció en su Título 18 *tres Secretarías* del Poder Ejecutivo: Interior y Justicia, Hacienda y Guerra y Marina. Las Relaciones Exteriores podía el Presidente de la República agregarlas a la Secretaría que a bien tuviera. En esta época y en los años siguientes hasta la Constitución Federalista, no se usó la denominación de *Ministerios* (6).

El Despacho de Relaciones Exteriores funcionó anexo al de Hacienda, desde el año de 1830 hasta el de 1851, y desde éste hasta el de 1857, al del Interior y Justicia.

El Despacho de *Fomento* fué creado por Decreto del Gral. Juan Crisóstomo Falcón, Presidente Provisional de la República, en 25 de julio de 1863, y luego reorganizado por otro Decreto de 18 de enero de 1865 (7). Este Ministerio se llamó de Agricultura, Industria y Comercio durante el año de 1898 y del 9 de marzo al 23 de octubre de 1899, en que se restableció con su nombre primitivo.

(6) Véase el Art. 134 de la Const. de 1830, a la Pág. 12, Tomo I de la Recop. Cit.

(7) Recop. Cit. Tomo IV, Pág. 264 y 389.

El Ministerio de *Obras Públicas* fué creado en la Ley de Ministerios de 6 de junio de 1874, la cual lleva el *Ejecútese* del Gral. Antonio Guzmán Blanco (8).

El Ministerio de *Instrucción Pública* fué creado en la Ley de Ministerios de 24 de mayo de 1881 (derogatoria de la de 1874), y también lleva el *Ejecútese* del Gral. Guzmán Blanco (9).

Existieron además: el Ministerio de *Crédito Público*, creado el 30 de mayo de 1864 y refundido por el Gral. Joaquín Crespo, el 7 de octubre de 1892, en el de Hacienda; posteriormente fué restablecido con fecha 9 de marzo de 1898 y constituyó una Cartera hasta el 23 de octubre de 1899; y el Ministerio de *Correos y Telégrafos* creado por Decreto Legislativo de 27 de junio de 1891 y refundido en el de Fomento el 12 de marzo de 1893.

El 11 de agosto de 1930 fué creado por Decreto Ejecutivo, el Ministerio de *Salubridad y de Agricultura y Cría* (10).

Por Decretos Ejecutivos de 25 de febrero de 1936, se dispuso la creación de los Ministerios de *Sanidad y Asistencia Social*, de *Agricultura*, y de *Comunicaciones*.

El Congreso Nacional, al sancionar la Ley de Ministerios de 1936, añadió al denominado Ministerio de Agricultura, el ramo de la Cría, por la enorme importancia que ésta reviste para Venezuela y, en consecuencia, el nombre del Despacho es ahora “de *Agricultura y Cría*”.

Y, finalmente, por Decreto Ejecutivo de 12 de marzo de 1937, se dispuso adscribir al Ministerio de Comunicaciones, la Oficina Nacional del Trabajo, las Inspectorías y Comisiones Especiales del Trabajo —dependientes, hasta esa fecha, del Ministerio de Relaciones Interiores— ordenándose en el mismo Decreto que dicho Departamento se denominase “*Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones*”.

(8) Recop. Cit. Tomo VII, Págs. 195 y sigs.

(9) Recop. Cit. Tomo IX, Pág. 271.

(10) Recop. cit. Tomo LIII, Pág. 611.

5.—Ley de Ministerios: funciones generales correspondientes a cada uno de los Ministros, respecto a las materias de su competencia

Comienza esta Ley por decir que las atribuciones señaladas en la Constitución Nacional al Presidente de la República, las ejercerá por medio de los *diez Ministerios* antes enumerados. Seguidamente, y en conformidad con lo previsto en la misma Constitución, faculta al Presidente de la República para decretar, en Consejo de Ministros, y en receso de las Cámaras Legislativas, la creación y dotación de nuevos Ministerios y, atribuirles algunas de las materias señaladas a los existentes. Además, podrá, igualmente, para la mejor administración, atribuir algunas de las funciones de un Ministerio a otro de los ya creados, y modificar o suprimir algunos de los citados Despachos. Fué en uso de estas prerrogativas que, como se dijo, fueron creados los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura, y del Trabajo y de Comunicaciones, a los cuales adscribiéronse varios ramos hasta entonces pertenecientes a los Despachos de Relaciones Interiores, de Fomento, y de Salubridad y de Agricultura y Cría (11).

La Ley de Ministerios en vigor tiene su Reglamento, dictado a 12 de enero de 1940 (12), en el cual se especifican las materias que van adscritas a cada una de las “Direcciones” que integran los diversos Ministerios.

Antes de seguir adelante conviene observar que, desde la Constitución Federalista de 1864 figura en el texto de las Cartas Venezolanas el artículo que faculta al Presidente de la República para despachar los asuntos de su competencia valiéndose de “los Ministros que señale la Ley”, determinando ésta las funciones y deberes que les conciernen (13). No obstante la previsión contenida en la Constitución del 64, la Asamblea Constituyente de la Federación no expidió la Ley de Ministerios, razón por la cual el Mariscal Falcón tuvo

(11) Véase la Gacet. Of. de EE. UU. de Venez., N° 18.889, y el N° 20.042, Pág. 184 del Tomo LX de la Recop. cit.

(12) Gacet. Of. N° Extr., del 22 de enero de 1940.

(13) El Art. 74 de la Const. Federal es similar al 104 de la Const. vigente.

que dictar un decreto el 30 de mayo de 1864, estatuyendo que las funciones que la Ley de 25 de mayo de 1857 atribuyó a los Secretarios de Estado, “corresponden a los Ministros del Despacho Ejecutivo” (14).

Trascurrieron diez años para que Venezuela tuviera la primera Ley de Ministerios, que tocó sancionar al Congreso Nacional, bajo la Administración del General Guzmán Blanco, a 6 de junio de 1874. Y, precisamente, como referimos, en esta Ley fué creado el Ministerio de Obras Públicas (15).

Funciones generales correspondientes a cada uno de los Ministros.

Son funciones de cada uno de los Ministros respecto a las materias de su competencia:

1ª Refrendar, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional, todos los actos del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, excepto el nombramiento de los Ministros del Despacho, que no estará sujeto a esta formalidad.

2ª Asistir al Consejo de Ministros y emitir voto consultivo sobre los asuntos que se sometan a dicho cuerpo.

3ª Dar cuenta al Presidente de todos los asuntos que no sea necesario someter a la consideración del Consejo de Ministros, presentar un estudio sobre ellos y proponer las soluciones que a su juicio deban adoptarse.

4ª Someter al Consejo de Ministros todos los asuntos que de conformidad con la Consitución Nacional deben ser considerados en Gabinete, así como aquellos que el Presidente crea conveniente someterle, e informar sobre tales asuntos.

Cuando un asunto sea de la competencia de dos o más Ministerios, será sometido al Gabinete por todos los Ministros interesados; y cada Ministro informará sobre las materias que sean de su competencia.

(14) Recop. Cit. Tomo IV, p. 358.

(15) Recop. Cit. Tomo VII, p. 196.

5ª Comunicar a los demás Ministros, con la debida anticipación, los asuntos que deban resolverse en Consejo de Ministros cuando por su naturaleza e importancia requieran estudio previo, suministrándoles junto con una opinión razonada, todos los datos y documentos necesarios para la consideración de dichos asuntos. En casos urgentes podrá prescindirse de esta formalidad.

6ª Estudiar los asuntos que versen sobre materias que conforme a las leyes especiales sean de la exclusiva competencia del respectivo Despacho, y resolverlos según las instrucciones del Presidente de la República.

7ª Vigilar por la recta aplicación de las leyes nacionales en todo el territorio nacional, en las materias que sean de la competencia del respectivo Despacho, dando cuenta de las infracciones que observaren al Presidente de la República, a fin de que ordene lo conducente.

8ª Estudiar, fomentar y proteger los intereses de la Nación en las materias que sean de su competencia.

9ª Cumplir y hacer cumplir la órdenes e instrucciones que les comunique el Presidente, acordadas o nó en Consejo de Ministros; y redactar y publicar o comunicar los respectivos Decretos, Resoluciones u Oficios.

10ª Autorizar con su firma autógrafa todos los actos del Departamento a su cargo. Pero podrá delegar esta atribución en altos funcionarios de su Departamento en la forma y condiciones que se determinan en el Reglamento de la presente Ley.

11ª Cuidar de la promulgación, publicación y ejecución de las leyes, cuya refrendación les competa.

12ª Estudiar y tramitar las solicitudes de exoneración de derechos de importación, por respectos que sean de su competencia.

13ª Administrar, conforme a las leyes y reglamentos y a las instrucciones del Presidente, los bienes nacionales que estén adscritos a su respectivo Departamento.

14ª Administrar, también conforme a las leyes y reglamentos y a las instrucciones del Presidente, los ramos de renta que sean de su competencia.

15^a Ordenar todos los gastos de sus respectivos Departamentos, previas instrucciones del Presidente, y sometiéndose a las prescripciones legales.

16^a Llevar la contabilidad del Departamento, conforme a las leyes y los reglamentos respectivos.

17^a Organizar y conservar el Archivo del Departamento de acuerdo con las necesidades y conveniencias especiales de su servicio interno.

18^a Conservar y fomentar la Biblioteca de su respectivo Departamento.

19^a Elaborar el proyecto de Presupuesto de Gastos del Departamento.

20^a Intervenir, conforme a la Constitución y las leyes, en la expedición de créditos adicionales.

21^a Intervenir en las expropiaciones por causa de utilidad pública, cuando hubieren refrendado el Decreto que ordene ejecutar las respectivas obras.

22^a Presentar personalmente al Congreso Nacional las Memorias y Cuentas que ordena la Constitución Nacional.

23^a Comunicar al Procurador General de la Nación, las instrucciones concernientes a los asuntos en que debe intervenir dicho funcionario, en lo que corresponda a las materias de la competencia del respectivo Despacho.

24^a Hacer las impresiones y publicaciones que requieran los asuntos de su respectivo Departamento.

25^a Todas las demás que les señalen la Constitución Nacional y las Leyes.

6.—Organización interna de los Ministerios: las "Direcciones" y otras Oficinas separadas de aquéllos

Dispone la Ley de Ministerios, que cada Despacho tendrá para el desempeño de los servicios públicos que le están atribuidos, las Oficinas siguientes de su inmediata dependencia: las Consultarías

Jurídicas, las Direcciones, Secciones, las Oficinas separadas que sean precisas y los empleados subalternos que se necesiten para el mejor funcionamiento de dichos servicios.

La Consultoría Jurídica será organizada con los abogados y demás personal que requieran la magnitud, variedad e importancia de los asuntos.

El personal de cada "Dirección" constará de un Director, del Jefe o Jefes de Sección que requiera el Servicio; de uno o más Jefes de Servicio y de los demás empleados subalternos que sean necesarios, y el Ejecutivo Federal determinará en el Reglamento de la Ley que estudiamos las atribuciones de estos empleados.

Las Oficinas y empleados subalternos tendrán la organización y las atribuciones que les señalen las Leyes, Decretos, Resoluciones y Reglamentos respectivos.

Los Consultores Jurídicos, los Directores, los Jefes de Sección y los Jefes de Servicio de los Ministerios *deben ser venezolanos por nacimiento*. Por la Ley anterior de Ministerios (1936), para ejercer todos estos cargos bastaba ser simplemente venezolano, y por tanto, los venezolanos por naturalización tenían la capacidad jurídica para ocupar elevados destinos en nuestra jerarquía administrativa. La Ley actual, pues, está inspirada en un agudo nacionalismo, que no ha dejado de merecer críticas justificadas, hasta cierto punto.

7.—Disposiciones de la Ley de Ministerios sobre las Memorias y Cuentas que los Ministros del Despacho deben presentar al Congreso Nacional

Ordena la Ley de Ministerios, que los Ministros presentarán personalmente al Congreso Nacional las Memorias y las Cuentas en los lapsos establecidos por la Constitución Nacional; según ésta, "Los Ministros darán cuenta al Congreso, cada año, dentro de los diez primeros días de sus sesiones, en Memorias razonadas y documentadas, de lo que hubieren hecho y crean conveniente que se haga en sus respectivos ramos. Presentarán también la Cuenta de los fondos que hubieren manejado.

El Ministro de Hacienda, dentro de los primeros treinta días de la instalación de las Cámaras Legislativas presentará a éstas el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, que elaborará en consulta con los demás Ministros del Despacho, con su correspondiente Exposición de Motivos.

En el último año del período constitucional los Ministros presentarán sus Memorias y Cuentas el día 19 de abril, y si aún no se hubieren instalado las Cámaras Legislativas, las dejarán en poder del Presidente de la Corte Federal y de Casación, a fin de que éste las remita al Congreso al reunirse” (16)

Para facilitar la labor del Ministro de Hacienda en cuanto atañe a la formación del Proyecto de Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, cada Departamento del Ejecutivo, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Ministerios, deberá haber entregado a aquel Ministro, para el 1º de abril de cada año, el Presupuesto de Rentas y Gastos del Departamento respectivo, con las observaciones del Presupuesto anterior y demás razones que motiven las modificaciones del Proyecto, las cuales deberán precederle en forma de exposición de motivos (17).

La forma según la cual se organizarán las Memorias, ha sido variada a partir de la Ley de Ministerios de 1936. Anteriormente comprendían tres secciones (Exposición; actos del respectivo Ministerio que no necesitaban aprobación especial del Congreso; y actos que sí requerían para su validez, la aprobación especial de dicho Cuerpo); ahora ha sido suprimida esa división tripartita del contenido de las Memorias, y la disposición de aquella Ley especial, más sencilla que la de la derogada, dice que las Memorias que presentarán los Ministros al Congreso Nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional, deberán constituir una exposición razonada y documentada.

La inserción de los documentos ilustrativos de la exposición, se hará conforme a las necesidades de la misma exposición, según la estructura de cada Ministerio.

(16) Art. 109 de la Const. Nacional.

(17) Art. 94 del Regl. de la Ley de Ministerios.

En todo caso la Memoria señalará a la atención del Congreso, los actos que requieren aprobación especial del Poder Legislativo.

Podrán también los Ministros, ocasionalmente, presentar a la consideración del Congreso, impresos o manuscritos, documentos no incluidos en la Memoria, para ilustrar especialmente algún asunto de interés público (18).

Esta forma de arreglar las Memorias permitirá a los Despachos abreviar el contenido de ellas, omitiéndose la inserción de muchos documentos inútiles, que solo servían para formar gruesos volúmenes, las más de las veces insustanciales, con los consiguientes crecidos gastos originados por su impresión. Las Memorias en los últimos años, presentanse más concisas y así su lectura permite la mejor apreciación de la labor realizada por el Ejecutivo en todas las actividades de la Administración pública.

“Las Memorias expondrán la actuación de cada Departamento en el *año civil* que precede a la reunión del Congreso; y si en la actuación del 1º de enero al 19 de marzo del año en que se presenten las Memorias, ocurren actos que por su importancia convenga llevar a conocimiento del Congreso, éstos serán expuestos en una parte suplementaria de aquéllas.

En la Memoria del año siguiente se incorporarán los actos de los cuales se dé cuenta en la parte suplementaria a que se refiere este artículo” (19).

Las Cuentas que los Ministros del Despacho presentarán al Congreso, abarcarán el último *año económico* y el *semestre siguiente*, atribuyéndose a las de este último lapso el carácter de *provisionales*.

La Cuenta de cada Departamento del Ejecutivo se dividirá en dos secciones: *Cuenta de Rentas* y *Cuenta de Gastos*; deberá ir precedida de una exposición motivada, y expondrá en estados mensuales el resultado de las contabilidades ordenadas por la Ley.

La Cuenta del Departamento de Hacienda comprenderá, además, la Cuenta General de Rentas y Gastos Públicos, que será la cen-

(18) Art. 7º de la Ley de Ministerios.

(19) Art. 8º *ejusdem*.

tralización del movimiento general de todos los ramos de productos y de gastos; y la Cuenta de Bienes Nacionales, que deberá exponer el movimiento de todos los bienes, muebles e inmuebles, pertenecientes a la Nación.

8.—La aprobación legislativa de las Memorias y Cuentas de los Ministros; carácter de la aprobación: su importancia respecto a la responsabilidad personal de cada Ministro

Una vez que los Ministros del Despacho Ejecutivo presenten sus respectivas Memorias y Cuentas al Congreso Nacional, dejan al juicio de éste su aprobación o improbación.

La aprobación impartida a las Memorias no comprende la de los Actos y Convenciones que la requieran especialmente. Ejemplo: cada Ministerio solicita anualmente del Congreso Nacional, la aprobación de los Créditos adicionales decretados por el Presidente de la República durante el receso de aquél y correspondientes a su respectivo Departamento. Los actos políticos y de administración adquirirán en virtud de la aprobación de la respectiva Memoria, *autoridad de cosa juzgada*, salvo los casos de perjuicio de legítimos derechos de terceros, a quienes queda expedita la vía judicial para hacerlos valer.

En ningún caso podrá exigirse responsabilidad penal ni darse voto de censura a un Ministro por acto de que hubiere dado cuenta en su respectiva Memoria aprobada, salvo que *hubiere incurrido en fraude*.

La aprobación impartida a las Cuentas de cada año económico tiene carácter definitivo e irrevocable, salvo el caso de *error material* en éstas, o de *fraude*.

La actual Ley de Ministerios, como la de 1936, acrecentó la responsabilidad de los Ministros, pues, si bien la aprobación impartida a las Memorias, de una parte, tiene carácter de cosa juzgada, respecto a los actos políticos y de administración y los libra del voto de censura; y la de las Cuentas, de la otra, tiene carácter definitivo e irrevocable, salvo el caso de error material (como lo establecía

también la Ley de 1933), su responsabilidad no queda cancelada para el caso de aparecer un *fraude* en las Memorias y Cuentas, después de la aprobación Legislativa de ambas. Tal medida, que daría motivo al enjuiciamiento del funcionario de mala fé, existió en épocas pasadas y fué suprimida luego. Ha revivido pues, a partir de 1936, lo que consideramos plausible, porque tiende a moralizar el ejercicio de las funciones públicas.

9.—Contabilidad de los Ministerios: cómo debe llevarse?

En cada Ministerio se llevará una contabilidad para las operaciones relativas a la administración de los ramos de rentas que estén atribuídos al Despacho, otra para la inversión de los créditos que asigna la Ley de Presupuesto y para los créditos adicionales, otra para los Bienes Nacionales adscritos a cada Departamento, todo de conformidad con las Leyes y los Reglamentos respectivos (20).

10.—Prohibición que tienen las Oficinas de los Ministerios de expedir certificaciones de mera relación: otras prohibiciones que incluye la Ley de Ministerios; sanción para los empleados infractores

Como dijimos en uno de los Capítulos anteriores, dispone la Ley de Ministerios la absoluta prohibición de expedir *certificaciones de mera relación*; sólo se podrán autorizar copias certificadas, por orden del Ministro y firmadas por el Director respectivo o por el Jefe de la Oficina, cuando ésta funcione separadamente de las Direcciones.

Los documentos originales presentados por los interesados en algún asunto deben devolverse a sus presentantes si así lo solicitan, dejándose siempre copia certificada en el expediente respectivo.

La disposición anterior no obsta a la expedición de certificados y otros datos semejantes que deban suscribir los Ministros o los Directores en virtud de normas legales expresas.

(20) Art. 12 *ejusdem*.

Cuando se trate de expedir copias certificadas de planos y diseños por procedimientos de dibujo o fotografía que requieran conocimientos técnicos especiales, el Ministro respectivo nombrará para ejecutar la copia a un experto del personal técnico del Despacho o extraño a él cuando no hubiere el técnico oficial, siempre que reúna las cualidades inherentes a la función. En el acto de aceptar el cargo el nombrado, si fuese extraño al Despacho, prestará el juramento de cumplir fielmente su cometido, y los honorarios de éste experto serán, en todo caso, por cuenta del interesado, fijados previamente en acto verificado ante el Director del ramo. En la copia respectiva el Ministro, o el Director del ramo autorizado por éste, certificará los actos del nombramiento del experto, de aceptación del encargo, con el juramento respectivo, si fuere el caso, y la constancia suscrita por el técnico de ser la copia, fiel reproducción del original, con las demás especificaciones conducentes a identificar la copia. Esta certificación la firmará también el experto.

También prohíbe la Ley a los empleados dependientes de los Ministerios conservar para sí papel alguno de los Archivos, ni tomar, ni menos publicar copia de ellos, sin previa autorización del Ministro respectivo. Les está prohibido asimismo, revelar el secreto debido sobre los negocios o asuntos que se tramiten en sus respectivas Oficinas.

La sanción para las infracciones referidas, incluída la de expedir *certificaciones de mera relación*, la establecerá el Ministro en cada caso, teniendo en cuenta la entidad de la falta y lo que al efecto se dispusiere en el Decreto Reglamentario de la Ley de Ministerios, y en el respectivo Reglamento Interior. El primero ordena castigar las infracciones con *amonestación* al empleado infractor, y en caso de reincidencia, con su *destitución del cargo* (21). Se trata en este caso, como lo hicimos ver en el Capítulo referente a la responsabilidad de los funcionarios públicos, de un ejemplo típico de *responsabilidad administrativa*, derivada de la infracción de la Ley de Ministros, que en esta ocasión encierra las normas jurídicas que organizan la funciones del empleado infractor.

(21) Véase el Art. 27 *ejusdem*; y, además, el aparte único del Art. 98 del Reglamento de dicha Ley.

II.—Reglamento de la Ley de Ministerios: Direcciones que éstos tienen para el despacho de los servicios públicos que les están encomendados.

Como lo expresa el mote, el Reglamento de la Ley de Ministerios enumera las Direcciones en que se dividen los Despachos Ejecutivos para darle evasión a los diversos asuntos que les están encomendados, y, más aún, precisa las materias correspondientes a cada Dirección. En vista de lo extensa que resultaría esta discriminación, nos limitaremos únicamente a indicar las Direcciones que comprende cada Ministerio y las principales Oficinas separadas adscritas a cada uno de los 10 Departamentos Ejecutivos.

Las personas interesadas en mayores detalles, pueden consultar el mencionado Reglamento, publicado, según anotamos, en el número Extraordinario de la “Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela”, correspondiente al 22 de enero de 1940.

Ministerio de Relaciones Interiores: tiene cinco Direcciones, que se denominan: Dirección del Gabinete, Dirección de Política, Dirección de Seguridad Nacional y de Extranjeros, Dirección de Justicia y Dirección de Administración.

Oficinas separadas: Sociedad Bolivariana de Venezuela, Consejo Supremo Electoral de la República, Archivo Nacional, Comisión Codificadora Nacional, Comisión Revisora y Coordinadora de Leyes, Oficina de Investigación Nacional, Oficina Nacional de Identificación, Penitenciaría General de Venezuela, Colonia Correccional de las Islas de El Burro y Otama, Colonia Agrícola Correccional de San Carlos del Meta, Colonia Agrícola Correccional en las Islas “Guasina” y “Santa Elena”, Misión de El Caroní, Misión del Alto Orinoco, Imprenta Nacional, Oficinas de Registro del Distrito Federal, de los Estados y de los Territorios Federales, etc.

Ministerio de Relaciones Exteriores: tiene cinco Direcciones, que se denominan: Dirección General, Dirección de Política, Dirección del Protocolo, Dirección de Política Económica y Dirección de Administración y Servicio Consular.

Oficinas separadas: la de Fronteras, las Legaciones y Consulados de Venezuela, etc.

Ministerio de Hacienda: tiene siete Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Administración, Dirección de Aduanas, Dirección de la Renta Interna, Dirección del Tesoro, Dirección de Crédito Público y Dirección de Economía y Finanzas.

Oficinas separadas: Administración general del Impuesto sobre la Renta, Aduanas y Resguardos, Tribunal Superior de Hacienda, Juzgados Nacionales de Hacienda, Tesorería y Banco Auxiliar de la Tesorería, Superintendencia de Bancos, Banco Central de Venezuela, Comisión de Control de Importaciones, Banco Industrial de Venezuela, Consejo de Institutos Autónomos, etc.

Ministerio de Guerra y Marina: tiene cinco Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Guerra, Dirección de Marina, Dirección General de Aviación y Dirección de Administración.

Oficinas separadas: las relativas a la administración, instrucción, inspección y movilización de las Armas de infantería, artillería, caballería y de los servicios de ingenieros, sanidad, haras, remonta y veterinaria, intendencia, justicia y capellanía del Ejército; Colonias militares, etc.

Ministerio de Fomento: tiene seis Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Minas, Dirección de Industria, Dirección de Comercio, Dirección General de Estadística y Dirección de Administración.

Oficinas separadas: la Técnica de Hidrocarburos, el Servicio Técnico de Minería y Geología, el Laboratorio Nacional, Banco Obrero, Junta Nacional Reguladora de Precios, Junta Nacional de Transporte, etc.

Ministerio de Obras Públicas: tiene seis Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Administración, Dirección de Coordinación y Control, Dirección de Vías de Comunicación, Dirección de Edificios e Instalaciones Industriales y Dirección de Obras de Riego y Cartografía Nacional.

Oficinas separadas: Instituto Nacional de Obras Sanitarias, Servicio de Maquinarias y Transporte, talleres, Laboratorios de En-

sayo y de Materiales, Servicio Hidrológico, Taller Fotográfico, Consejo Nacional de Obras Públicas, etc.

Ministerio de Educación Nacional: tiene seis Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Educación Primaria y Normal, Dirección de Educación Secundaria, Superior y Especial, Dirección de Cultura, Dirección de Administración y Dirección General y Técnica.

Oficinas separadas: la Nacional de Educación Física, Universidad Central de Venezuela, Universidad de Los Andes, Instituto Pedagógico, Colegio de Ingenieros, Escuela de Geología, Escuela de Artes Plásticas y Artes Aplicadas, Biblioteca Nacional, Academias y Museos Nacionales, etc.

Ministerio de Sanidad y Asistencia Social: tiene cuatro Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Salubridad Pública, Dirección de Asistencia Social y Dirección de Administración.

Oficinas separadas: Unidades Sanitarias, Medicaturas de Sanidad, Oficina Cooperativa Interamericana de Salud Pública, Instituto Nacional de Higiene, Escuela Nacional de Enfermeras, Consejo Venezolano del Niño, etc.

Ministerio de Agricultura y Cría: tiene seis Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección de Agricultura, Dirección de Ganadería, Dirección de Economía Agrícola, Dirección de Tierras, Bosques y Aguas, y Dirección Administrativa.

Oficinas separadas: Institutos y Estaciones Experimentales y de Aclimatación relacionados con la agricultura, Granjas y Campos de Demostración agrícola, Instituto de Investigaciones Veterinarias, Laboratorio de Bacteriología y Parasitología Veterinaria, Banco Agrícola y Pecuário, Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, etc.

Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones: tiene seis Direcciones, que se denominan: Dirección de Gabinete, Dirección del Trabajo, Dirección de Correos, Dirección de Telégrafos y Teléfonos, Dirección de Radiocomunicaciones y Dirección de Administración.

Oficinas separadas: las Inspectorías del Trabajo en el Distrito Federal y en los Estados de la República, los Tribunales del Trabajo,

Procuradorías del Trabajo, Oficinas Principales y Subalternas de Correos, Oficinas de Telégrafos y Teléfonos Nacionales, Oficinas Radiotelegráficas, etc.

12.—Atribuciones de los Directores de los Ministerios

Corresponde a estos funcionarios, al tenor de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Ministerios, entre otras, las atribuciones siguientes:

1ª Preparar, conforme a las instrucciones que reciban del Ministro, la cuenta que éste debe dar al Presidente de la República, en memorándum numerado, con los asuntos de consulta y un legajo de los anexos que fueren necesarios.

2ª Formular los memorándum respectivos cuando ocurra a una reunión del Consejo de Ministros.

3ª Dar cuenta al Ministro respectivo de todos los asuntos que ocurrieren y de toda la correspondencia postal y telegráfica.

4ª Dirigir y redactar la correspondencia de su ramo, con facultad de distribuir parte de la redacción de ella entre los Jefes de Servicio y los Oficiales.

5ª Firmar, conforme a lo previsto en la Ley de Ministerios, mediante Resolución del Despacho respectivo, por *delegación* del Ministro y previa consulta con éste:

a). Las circulares y comunicaciones a las oficinas dependientes del Ministerio;

b). La correspondencia dirigida a los funcionarios subalternos administrativos, judiciales o municipales, de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, que por razón de las leyes o reglamentos deban dirigirse a los Ministerios;

c) La correspondencia postal, telegráfica y radiotelegráfica, en contestación a las solicitudes dirigidas a los Despachos respectivos por particulares.

Tiene por objeto esta *delegación*, descargar en parte a los Ministros del gran trabajo de firmar diariamente toda la correspondencia concerniente a los ramos adscritos a sus respectivos Despachos. Se considera de recta interpretación que, tratándose de una *delegación*, en la cual entra, en mucho, para hacerla, las consideraciones personales del funcionario, así como la confianza que por su conocimiento y conducta merezca al superior jerárquico, no puede ningún Director *subdelegar* las facultades de que haya sido investido.

Además, los Directores presentarán a la firma del Ministro los Decretos, Resoluciones, la correspondencia oficial y demás documentos que dicho funcionario deba firmar; también autorizarán los Directores las copias certificadas expedidas de orden del Ministro en cada caso, conforme a lo dispuesto en la Ley de Ministerios (22)'

Se observa que la delegación, tal como figura en la Ley de Ministerios, no es suficientemente amplia, y por lo tanto no permite a los Directores firmar cierta correspondencia de contenido rutinario, lo que viene a racargar todavía la tarea de firmar correspondiente al Ministro: A nuestro juicio, éste debería rubricar exclusivamente los documentos que constituyen los *actos administrativos*; como por ejemplo, las Resoluciones en general, relativas a nombramientos de funcionarios, o por las que se dictan reglas para la organización de un servicio público, o bien para la ejecución de actos judiciales (designación de Penitenciaría a reos sentenciados en firme, ejecución de confinamientos acordados por la Corte Federal y de Casación, liberaciones de reos, etc.), y aún las Circulares comprensivas de reglas sobre la aplicación de leyes, o dando instrucciones referentes al funcionamiento de los servicios administrativos. Las notas u oficios transcriptivos del contenido de aquellos actos, bien podrían ser firmados por los Directores de Ministerio, con sólo modificar el texto de la letra b) referente a las *delegaciones*, suprimiendo la palabra *subalternos*, dejando así amplitud a los Directores para dirigirse a todos los funcionarios, sea cual fuere el lugar que ocupen en las jerarquías, administrativa, judicial o municipal.

(22) Véase el Ord. 10 del Art. 3: de la Ley de Ministerios, y el Ord. 5º del Art. 75 del Regl. de esta misma Ley.

Los Ministros, los Directores, así como todos los funcionarios o empleados públicos, *deben firmar la correspondencia oficial de su puño y letra*, sin recurrir al uso de facsímiles de ella, práctica considerada peligrosa, pues cualquiera persona puede sustraer el sello que contiene el facsímile y estamparlo al pie de algún documento o título no expedido legalmente. Y cabe recordar a este respecto una Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores, dictada a 14 de octubre de 1881, en la época del Presidente Guzmán Blanco, por virtud de la cual se prohibió a “todo funcionario o empleado público el uso del facsímile de su firma para autorizar sus actos, pues esa autorización debe hacerse únicamente por medio de la firma autógrafa del respectivo funcionario”, y concluía la referida Resolución advirtiéndolo a los contraventores de lo ordenado en ella, de la facultad otorgada al superior jerárquico para destituirlos del empleo, someterlos a juicio y hacerlos responsables de los perjuicios que ocasionase su falta (23).

B I B L I O G R A F I A

Santamaría de Paredes, *Ob. cit.*; Gascón y Marín, *Ob. cit.*, Tomo II; Santi Romano, *Ob. cit.*; Attilio Brunialti, “*Diritto Amministrativo*”, Roma, 1915; I. Ruiz Moreno, R. Wilmart, N. Piñero, E. de Vedia, J. A. González Calderón, R. A. Orgaz, V. C. Gallo y José N. Matienzo, *Ob. cit.*; Waline, *Ob. cit.*; Journé, *Ob. cit.*; Dr. J. Gil Fourné, “*Filosofía Constitucional*”; Dr. Antokoletz, *Ob. cit.*; Dr. González Guinán, *Ob. cit.*, Tomo II.

(23) Véase el N° 2366, a la p. 435 del Tomo IX de la Recop. cit.