

Por lo tanto, la prima de profesionalización es de naturaleza progresiva de acuerdo al nivel profesional académico alcanzado por el servidor público, pero constituye un único pago como incentivo al avance académico logrado, que siempre debe ser proporcional, ya que en la medida de mayor grado alcanzado obligatoriamente generará un incremento o mayor remuneración, con la finalidad que cada nuevo grado o estrato reconozca e incorpore en si misma al anterior de menor nivel.

Esta es la diferencia central de otras primas o bonificaciones otorgadas por razones estrictamente sociales, que independientemente de su denominación y causa, –ya sean por alimentación, transporte, paternidad, u otros motivos–, son asignaciones patrimoniales individualizadas que corresponden a los servidores públicos o trabajadores en virtud de cada circunstancia particular que se trate, como ayudas o provechos.

## Conclusión

Sobre la base de las anteriores consideraciones, se concluye que la pretensión de pago de la prima de profesionalización de manera acumulativa resulta inviable e improcedente, ello debido a que –como se ha explicado *supra*– su naturaleza es progresiva–, lo que de ninguna manera podría considerarse como una afectación de los derechos laborales previstos en el ordenamiento jurídico venezolano, menos aun de lo que particularmente se ha establecido en la Ley Orgánica del Trabajo.

## 8

### DE LA POTESTAD ORGANIZATIVA DEL EJECUTIVO MUNICIPAL Y DE LA CREACIÓN DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL VECINO

Respecto a la figura del Defensor del Vecino y, la posibilidad de que éste sea creado por el ciudadano Alcalde del Municipio Chacao, dentro del marco de la Constitución y la ley, resulta preciso realizar algunas consideraciones, las cuales se esbozan de manera esquematizada de la siguiente manera:

## 1. Del poder público, su Distribución y División

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 136, distribuye el Poder Público del Estado en «*el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional*», de allí que en nuestro país uno de los principios que condiciona la actividad del Estado, es el principio de distribución territorial del Poder Público, el cual encuentra su expresión formal en el artículo 4 de la Constitución que estipula «*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución*».

A tal efecto, el artículo 136 de la Constitución de 1999, organiza el Estado en forma Federal mediante un sistema de «*división vertical*» del Poder Público en tres niveles: Municipal, Estatal y Nacional, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos.

La distribución territorial o vertical del Poder, en todo caso, implica autonomía territorial, y sobre ello, la Constitución de 1999, dispone que los Estados son «*entidades políticas autónomas en lo político*» (artículo 159); y que los Municipios gozan de «*Autonomía dentro de los límites de esta Constitución y la Ley*» (artículo 168).

En efecto, la consecuencia del principio de la distribución vertical del poder público es que el Estado está conformado por diversas entidades político territoriales que actualizan la personalidad jurídica del Estado. El Estado, por tanto, en el ámbito interno no es una persona jurídica, sino que está conformado por un conjunto de personas jurídicas que son las personas jurídicas estatales.

En consecuencia, en Venezuela, tratándose de un Estado con forma federal, conforme al cual «*el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional*» (artículo 136 de la Constitución), el Estado está básicamente conformado por un conjunto de personas jurídicas que conforman la organización política en el territorio como son la República, los Estados y los Municipios, y por otras personas jurídicas estatales producto de la descentralización político territorial y funcional.

Con respecto a la separación orgánica (llamada Horizontal) del Poder Público, tenemos que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el prenombrado artículo 136, divide el Poder Nacional: en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, teniendo cada uno sus funciones propias.

Por lo tanto otro principio constitucional que condiciona la actividad del Estado en Venezuela, es el de la separación orgánica de los poderes, que origina órganos independientes y autónomos entre sí, que ejercen diversas ramas del Poder Público, en cada uno de los niveles de división política territorial. La división de poderes, no alude únicamente una división de trabajo de los órganos, sino que estos órganos sean independientes entre sí, de manera tal que la división de poderes es intrínseca al Estado de Derecho<sup>29</sup>.

## 2. Del poder Público Municipal y su Organización

En el ámbito municipal la Constitución de 1999, regula en forma expresa los órganos del Poder Público Municipal, con lo cual establece en su texto el principio de la separación orgánica (horizontal) del Poder Público Municipal, al prever que todo Municipio debe contar con un Alcalde, un Concejo Municipal, una Contraloría Municipal y además un Consejo Local de Planificación Pública (artículos 175, 176 y 182).

Lo anterior fue reproducido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>30</sup> en su artículo 75, el cual dispone:

«**Artículo 75.**—El Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales y concejales. La función de control fiscal corresponderá a la Contraloría Municipal, en los términos establecidos en la ley y su ordenanza. Y la función de planificación, que

29 SOSA GÓMEZ, Cecilia. «La Organización política de estado venezolano: El Poder Público Nacional». *Revista de Derecho Público* N° 82 Abril-Junio 2000. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Página 71 al 83.

30 Publicada en *Gaceta Oficial* N° Extraordinario 6.015 del 28 de diciembre de 2010.

será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública.

Los órganos del Poder Público Municipal, en el ejercicio de sus funciones incorporarán la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que la garanticen».

En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que en Venezuela el Municipio se encuentra conformado por cuatro órganos:

- a. El órgano ejecutivo (Alcalde).
- b. El órgano legislativo (Concejo Municipal).
- c. El órgano de control (Contraloría Municipal) y,
- d. El órgano encargado de la planificación (Consejos Locales de Planificación Pública).

Adicionalmente, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal incluye dos órganos auxiliares como son la Secretaría y la Sindicatura Municipal, conformándose de esta manera una estructura con cuatro órganos principales y dos auxiliares.

Ahora bien, en cuanto a la organización interna de los Municipios la Constitución establece que la misma se regirá por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales<sup>31</sup> y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados, tal como lo prevé el artículo 169 constitucional.

Asimismo, establece el prenombrado artículo que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios (Ley Orgánica del Poder Público Municipal), establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de la pobla-

---

31 Como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

ción, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales, así como otros factores relevantes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública se refiere a la potestad organizativa, en los términos siguientes:

«**Artículo 15.**—Los órganos, entes y misiones de la administración pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley».

El autor PEÑA SOLÍS, ha afirmado que la potestad organizativa que él define como la autonomía organizativa alude a la facultad de esas administraciones para crear, modificar y extinguir sus propios órganos y dependencias administrativas, así como para establecer sus competencias y delinear la disciplina relativa al personal, bienes y servicios<sup>32</sup>.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establece en su artículo 53, la capacidad organizativa y funcional de los Municipios, cuando señala que cada Municipio tiene la competencia para organizar el funcionamiento de sus órganos y regular las atribuciones de las distintas entidades municipales (potestad organizativa) y, que el Concejo Municipal dictará las normas que regulen su autonomía y funcionamiento interno (funcional).

Ahora bien, con respecto a quiénes ejercen esta potestad organizativa, de lo expuesto, se entiende claramente que son los titulares de los órganos dotados con esta potestad, que en el Municipio como señalamos *ut supra* son los titulares de sus órganos: legislativo, ejecutivo, de control y planificación.

De manera tal que, conforme a la Constitución, nuestro ordenamiento jurídico, así como la doctrina el Poder Público Municipal está integrado por una pluralidad de órganos, legislativo, ejecutivo, de control y planificación, siendo que éstos a su vez se podrán desagregar

---

32 PEÑA SOLÍS, José. 2002. **Manual de Derecho Administrativo**. Colecciones de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. Venezuela.

para su funcionamiento en otros órganos, dependencias, oficinas y demás unidades administrativas que consideren obligatorias para el cumplimiento de sus fines, atendiendo entre otros elementos a su naturaleza, necesidades y recursos.

### 3. Del Ejecutivo Municipal, su funcionamiento y Organización

De acuerdo a lo establecido en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en concordancia con el artículo 174 de la Constitución de 1999, *la función ejecutiva está en manos del Alcalde*, y si bien la Ley Orgánica del Poder Público Municipal no indica que el órgano ejecutivo del Municipio será la Alcaldía –como lo hacía el artículo 50 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989– en algunos de sus artículos (verbigracia artículo 87) aún se conserva dicha denominación.

Así pues, la Alcaldía como órgano ejecutivo, tiene a su cargo la función administrativa o ejecutiva, en razón de lo cual le corresponde satisfacer en forma real y efectiva las necesidades de los habitantes del Municipio Chacao y actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho.

Ahora bien, es al Alcalde a quien le corresponde determinar la estructura orgánica de la Alcaldía, necesaria para su funcionamiento, en donde pueden perfectamente existir otras unidades o figuras administrativas que no tienen la categoría de órgano; siendo que de hecho, en la práctica la estructura orgánica y las unidades o figuras administrativas existentes en las Alcaldías varían en cada municipio, en consideración de un sin número de factores: económicos, políticos, culturales y sociales.

A manera de ejemplo de esta diversidad revisaremos las estructuras organizativas de las Alcaldías del Área Metropolitana de Caracas:

En el caso de la Alcaldía de Chacao, la misma está conformada por la Oficina del Alcalde, la Secretaria de Gobierno, Auditoría Interna, Dirección General, Planificación Estratégica, la Oficina de Apoyo Estratégico y seis (06) Direcciones: 1) la Dirección Ejecutiva de Gestión Interna, conformada a su vez por: Consultaría jurídica, Recursos

Humanos, Administración y Servicios, Tecnología e información y el Instituto Autónomo de Mercado Municipal; 2) la Dirección Ejecutiva de Gestión de Seguridad Integral, conformada a su vez por: Seguridad Interna, Cise 171, Policía Municipal, Instituto Autónomo de Tránsito, Transporte y Circulación, Instituto Autónomo de Protección Civil y Ambiente; 3) la Dirección Ejecutiva de Gestión Urbana, conformada a su vez por: Educación, Desarrollo Social, Justicia Municipal, Deporte, Atención al Ciudadano, Apoyo al Capital Social; 4) la Dirección de Administración Tributaria, 5) la Dirección Ejecutiva de Gestión Integral, conformada a su vez por: Fundación Cultural Chacao y Fundación Centro Cultural Chacao; y 6) La dirección Ejecutiva de Gestión Urbana, conformada a su vez por: Oficina Local de Planeamiento Urbano, Catastro, Obras Públicas, Ingeniería Municipal y el Instituto Municipal de Cooperación y Atención a la Salud (IMCAS). Además de los entes descentralizados y desconcentrados.

La Alcaldía del Municipio Baruta<sup>33</sup>, de conformidad con su organigrama, publicado en la página web, está conformada por una Dirección General, y veinte (20) Direcciones: la del Despacho del Alcalde, Administración, Áreas Verdes, Atención al Ciudadano, Atención a las Mercedes, Consultaría Jurídica, Control Interno y Auditoría, Comunicaciones, Deportes y Recreación, Desarrollo Social, Deportes, Infraestructura, Ingeniería Municipal, Catastro, Presupuesto, Recursos Humanos, Arte y Cultura, Tesorería y Finanzas, Tecnología, Transporte y Vialidad. Además de los entes descentralizados y desconcentrados.

La Alcaldía de Sucre<sup>34</sup>, conforme a su organigrama, publicado en la página web, se desprende que está conformada principalmente por Direcciones y un Hospital, de la siguiente manera por una Dirección General, doce (12) Direcciones: la de Administración, de Rentas Municipales, de Información y Relaciones Públicas, de Planificación Desarrollo y Presupuesto, de Recursos Humanos, de Ingeniería y Planeamiento Urbano, de Catastro Municipal, de Obras, Mantenimiento y Servicios, Educación, Salud, Cultura, Desarrollo Social y el Hospital Ana Francisca de León. Además de los entes descentralizados.

---

33 <http://www.baruta.gob.ve>.

34 <http://www.alcaldiadelmunicipiosucre.gov.ve>.

La Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador<sup>35</sup>, está conformada según se evidencia de su organigrama, por una Dirección Ejecutiva del Despacho, la Consultoría Jurídica, la Dirección de Control Interno, de Relaciones Internacionales y Cooperación Técnica, Dirección de Gestión Comunicacional, Tecnología e Informática, y seis Gestiones Generales: 1) de Asuntos Sociopolíticos conformada por entes descentralizados, 2) General de Administración: conformada a su vez por cuatro (4) Direcciones: Recursos Humanos, Administración y Finanzas, Servicios Generales y Administración y Presupuesto, 3) de Apoyo al Poder Comunal: conformada por cuatro (4) Direcciones: Programas para la Salud, Participación Comunitaria, Educación y Antidrogas, 4) de Infraestructura: conformada por tres (3) Direcciones y una Oficina: la de Control Urbano, la de Documentación, Información Catastral y Asentamientos Urbanos Populares, la de Control Urbano y la Oficina de Desarrollo Estratégico Urbano, 5) Defensa y Seguridad Ciudadana conformada por entes descentralizados y 6) Protección y Defensa de los Derechos Civiles: conformada por el Consejo Municipal de Derechos de los Niños, Niños y Adolescentes y el Registro Civil.

La Alcaldía del Municipio El Hatillo<sup>36</sup>, está conformada por una dirección general, la consultoría jurídica, doce (12) direcciones: dirección de información y relaciones institucionales, dirección de auditoría interna, dirección de relaciones con la comunidad y atención al ciudadano, dirección general sectorial de administración y finanzas, dirección de obras y servicios públicos, dirección general sectorial municipal de planificación pública, dirección de salud y desarrollo social, dirección de registro civil, dirección de desarrollo urbano y catastro, dirección de educación, dirección de recursos humanos, directora de despacho, la oficina municipal de transporte y tránsito, la coordinación de protección civil y administración de desastres y, la superintendencia de administración tributaria.

De lo anterior se destaca, que en las Alcaldías correspondientes a otros Municipios se puede evidenciar la diversidad o heterogeneidad de órganos y unidades administrativas requeridas para el mejor funcionamiento de cada localidad.

35 <http://www.caracas.gob.ve>.

36 <http://www.alcaldiaelhatillo.gov.ve>.



Valga destacar, que en el caso de las entidades municipales la diversidad en la estructura orgánica obedece a los factores económicos, políticos, culturales, sociales y de otra índole, existentes en cada sector y para la época, en atención a la necesidad de alcanzar mayores niveles de desempeño, así como atención y participación de los ciudadanos.

Por tanto es clara la potestad organizativa de la que gozan los Alcaldes de los Municipios para dotar a las Alcaldías de una variedad de órganos, entes, dependencias, oficinas, coordinaciones y demás formas de organización para el cumplimiento de sus fines.

#### **4. Del Decreto Nro. 004-11 por medio del cual se crea el Defensor del Vecino**

##### **4.1. Del contenido del Decreto Nro. 004-11**

El Decreto Nro. 004-11 fue dictado por el ciudadano Alcalde del Municipio Chacao en fecha 30 de marzo de 2011 y publicado en la *Gaceta Municipal* Nro. Ordinario 423 de la misma fecha.

Mediante el referido Decreto, se creó la figura del Defensor del Vecino, de cuyas características se destaca que se trata de una *instancia del Gobierno Municipal*, cuya actuación consistirá en *impulsar e incentivar, en el Municipio Chacao, la importancia de la organización vecinal.*

Entre los considerando del instrumento normativo se encuentran:

- i) **Que la Alcaldía contempla dentro de sus políticas, el restablecimiento del respeto y protección de la conciencia social y la convivencia ciudadana**, teniendo como objetivo principal la paz social;
- ii) Que el 3 de octubre de celebró el día del Vecino y que el Concejo Municipal celebró una sesión especial para rendir homenaje a todos los vecinos;
- iii) **Que el incremento de la población, ha alterado la convivencia y sociabilidad entre los ciudadanos**, por lo que es **importante desarrollar acciones**; y

- iv) Que es necesario **establecer mecanismos que brinden asesoría** al ciudadano» (Destacado nuestro).

Asimismo, en el Decreto se estableció que el Defensor sería designado mediante Resolución dictada por el ciudadano Alcalde, y que la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección de la Oficina del Alcalde quedarían encargadas de la ejecución del Decreto.

#### 4.2. *Fundamento legal del Decreto Nro. 004-11*

De la lectura del Decreto bajo estudio se observa, en su inicio, que el mismo fue dictado con fundamento en los artículos 174 y 178, numeral 7 de la Constitución, en concordancia con los artículos 4, numeral 5, 54 numeral 4 y 56, numerales 1 y 2, literal «g» de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En lo tocante al artículo 174 de la Constitución, se observa que el mismo estipula que el gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde, y el artículo 178 numeral 7 *ejusdem* consagra que es competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne la Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en el área de prevención y protección vecinal.

Siendo ello así, de conformidad con nuestro texto fundamental, «impulsar e incentivar la importancia de la organización vecinal» forma parte de los asuntos cuyo conocimiento y regulación corresponde al gobierno municipal.

En lo que respecta al artículo 4 numeral 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que consagra la atribución de los Municipios de «legislar en materias de su competencia y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del Municipio»; se señala que la referida norma se encuentra ubicada en el Título I de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, titulado «De las Disposiciones Generales», y en consecuencia trata de una disposición que establece competencias genéricas, en el sentido de no

delimitarse en dicha norma, las competencias atribuidas a cada ente u órgano del Municipio.

Así pues, cuando el numeral 5 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal estipula que corresponde al Municipio «legislar en materia de su competencia y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del Municipio», con ello se refiere a la autonomía que tienen los distintos entes u órganos del Municipio para establecer normas que rijan su organización; ello, en virtud de significar el vocablo «legislar», de acuerdo a Guillermo Cabanellas «Hacer, dictar o establecer leyes; y por extensión, reglamentos, decretos o instrucciones de autoridad nacional».

De hecho, se considera conveniente mencionar que de acuerdo al referido autor incluso se denomina legislación pero secundaria, el nombre que recibe a veces la actividad reglamentaria de la Administración.

En ese orden de ideas, se señala que si bien el instrumento normativo por excelencia, de carácter legislativo del cual disponen los Municipios, son las ordenanzas, cuando entendemos el vocablo legislar en el sentido amplio o genérico en el cual se encuentra redactado el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, legislar es el acto de hacer o establecer normas, entendiendo por tales no sólo, en un sentido restringido, aquellas que emanan de los cuerpos legislativos, sino todos aquellos preceptos dictados por autoridad competente.

En este sentido amplio, entonces, cuando hablamos de leyes abarcamos **todas aquellas normas** dictadas en distintos ámbitos y niveles tales como Ministerios, Secretarías, Direcciones, Unidades de trabajo, Oficinas, Entidades diversas, y todo otro órgano con competencia para ello.<sup>37</sup>

Así pues, el fundamento legal utilizado por el Alcalde para dictar el Decreto, especialmente el numeral 5 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es acorde a nuestro ordenamiento jurídico; sobre todo cuando observamos que el artículo que inmedia-

---

37 <http://www.legislarbien.com.ar/home.php?s=quees>.

tamente después es utilizado como fundamento, es el numeral 4 del artículo 54 de la referida Ley, el cual dispone la facultad del Alcalde de dictar Decretos, definidos éstos como actos administrativos de efecto general, que deberán ser publicados en la *Gaceta Municipal*.

Ello, por cuanto de lo anterior se observa que se utiliza la norma general y la específica; es decir, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece la competencia genérica que tienen los distintos órganos del Municipio de dictar normas relacionadas con su organización; y el artículo 54 numeral 4 de la misma Ley, establece la norma específica que le atribuye al Alcalde la competencia de dictar actos de efecto general, como lo es el Decreto.

De lo expuesto, puede concluirse que el fundamento legal para dictar el Decreto fue la competencia genérica que tiene el Municipio de dictar normas sobre organización y; la específica que tiene el Alcalde de dictar Reglamento, lo cual, se considera ajustado al ordenamiento; diferente al caso de la regulación del funcionamiento del Municipio que corresponde al Concejo.

#### 4.3. *Naturaleza Jurídica de la figura del Defensor del Vecino*

Expuesta la estructura de la Administración Pública Municipal, conforme a lo señalado en nuestra legislación y doctrina, es necesario analizar la naturaleza jurídica de la figura del Defensor del Vecino. Así las cosas, se observa que el mismo ha sido erigido como «una instancia del Gobierno Municipal».

Ello así, es de destacar que además de denominarse instancia de gobierno, las funciones atribuidas se encuentran relacionadas con la rama ejecutiva, a saber impulsar e incentivar la importancia de la organización vecinal, por lo cual, se considera que se trata de una instancia ubicada dentro de la estructura orgánica de la Alcaldía.

Ahora bien, al indagar en el ordenamiento jurídico lo que se entiende por instancia dentro de las figuras subjetivas de la Administración Pública se observa que el referido término no es definido ni por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, ni por la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual constituye la normativa fundamental en materia de organización administrativa en nues-

tro derecho positivo, en razón de establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la misma, así como el funcionamiento de la Administración Pública en general.

Conforme a ello, debe entonces analizarse el contexto en el que se creó al Defensor del Vecino como una instancia, así como las características del mismo, a fin de dilucidar si conforme a lo expuesto, estamos frente de un órgano de la Administración Pública Municipal.

A los fines de la cabal comprensión del objeto de este estudio y diferenciación de los órganos con otras unidades administrativas, se impone un necesario análisis del concepto de órgano.

Al respecto, encontramos que la Ley Orgánica de la Administración Pública define a los órganos como aquellos a los que se le atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos o cuya actuación tenga carácter regulatorio.

Por otra parte, una significativa parte de la doctrina (Giannini, Entrena Cuesta, Sayagués Laso, Ranelletti, entre otros), estima que debe llegarse a una noción ecléctica de órgano, la cual debe englobar la tesis del órgano individuo y del órgano institución. Esto es, una unidad administrativa integrada por las competencias que le han sido asignadas, su titular y los medios materiales para la ejecución de dichas competencias, especialmente facultada por una norma del ordenamiento jurídico para expresar la voluntad de la persona jurídica, lo que no hace más que revelar el mecanismo de la imputación de los comportamientos del titular del órgano a la persona jurídica.

Las referidas definiciones (legal y doctrinaria), permiten extraer las siguientes precisiones:

1. La persona jurídica puede tener muchas unidades administrativas, o «*unidades funcionales abstractas*» como las denomina Santamaría, pero *no todas ellas están facultadas por el ordenamiento jurídico para imputarle las acciones y manifestaciones de voluntad* que realicen sus titulares a la persona jurídica, lo que quiere decir, que no toda unidad o figura administrativa se corresponde con la noción jurídica de órgano.

Así, por ejemplo, el Consejo Universitario es un órgano de la Universidad, porque está facultado para expresar la voluntad de la persona jurídica, más una unidad administrativa tan importante como la Oficina de Inscripciones, no reviste tal connotación jurídica, por cuanto no puede manifestar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente.

Es necesario precisar en términos más técnicos que cuando nos referimos a la expresión de la voluntad de la persona jurídica, ello significa en primer lugar, que se instaura una relación intersubjetiva en la mayoría de los casos; y en segundo lugar, que los actos, así como los efectos de los mismos, se imputan necesariamente a la persona jurídica de la cual forman parte.

2. Atendiendo a lo expuesto en el punto anterior, es necesario advertir que se pueden suscitar problemas para diferenciar las unidades o figuras administrativas que tienen el carácter de órgano de las que no lo tienen, ya que algunas de estas por su apariencia, el número de personas que le sirven y los medios materiales con que cuentan, pueden llegar a generar confusión válida, en esa diferenciación o identificación. Para tratar de superar esta problemática sólo queda acudir al derecho positivo, y *determinar si existe alguna norma –en principio de rango legal– que le atribuya la categoría de órgano a la unidad o figura administrativa.*

De no ser así, deberá descartarse su aptitud para expresar la voluntad hacia el exterior de la persona jurídica de la cual forma parte.

3. El órgano *goza de estabilidad*, razón por la cual no puede admitirse su identificación con el individuo (órgano individuo), pues el órgano no se extingue debido a la ausencia absoluta, temporal o accidental de su titular, inclusive puede llegar a tener un titular anómalo.
4. En las relaciones intersubjetivas el órgano imputa al ente o a la personalidad jurídica del cual forma parte, tanto sus actuaciones como los efectos de la misma, debido a la identificación entre órgano y persona jurídica.

Tales particularidades, extraídas de la doctrina patria JOSÉ PEÑA SOLIS «Manual de Derecho Administrativo», evidencian que conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la Administración Pública puede estar integrada por unidades administrativas que no tienen necesariamente la categoría de órgano y que para la determinación de la naturaleza jurídica de las mismas debe atenderse a las características resaltadas.

En atención a ello, se observa que:

1. La figura del defensor del vecino no tiene atribuida competencias, entendidas éstas como un bloque de intereses públicos unificados en forma sectorial, lo cual es un requisito necesario para la creación de un órgano conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; sino que tiene a su cargo más bien el desempeño de determinadas actividades, a saber, «impulsar e incentivar la importancia de la organización vecinal».
2. En el Decreto no existe ninguna estipulación relacionada con la previsión de las partidas y asignaciones presupuestarias necesarias para la organización del órgano, funcionamiento o reformas organizativas, requisito éste también obligatorio conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.
3. La figura no está constituida por varias personas físicas; sino que se refiere a una figura creada como una individualidad, como una persona física encargada de ejecutar determinadas actividades en materia vecinal, mas no a un núcleo organizativo compuesto por un número indeterminado de personas.
4. La figura no está facultada por el ordenamiento jurídico para imputarle las acciones y manifestaciones de voluntad que realice a la persona jurídica a la cual esté adscrita, sus actividades sólo se limitan a impulsar e incentivar la importancia de la organización vecinal y a canalizar ante los órganos y entes del Municipio, necesidades, solicitudes, denuncias, requerimientos y sugerencias presentados por los vecinos. En consecuencia, no está facultado legalmente para expresar la voluntad de la Alcaldía.

En razón de los mencionados particulares y atendiendo al análisis integral realizado de nuestro ordenamiento jurídico, estimamos, salvo mejor criterio, que las características mencionadas no se corresponden con la noción de órgano ni doctrinaria, ni legal; y en consecuencia, estamos en presencia de una **unidad administrativa** que no tiene la naturaleza de órgano y que se encuentra adscrita al gobierno municipal, en su rama ejecutiva, para el desempeño de funciones que conforme al Decreto son demandadas por la sociedad en la actualidad.

## 5. Consideraciones Finales

El Decreto estipula que la ejecución del mismo quedará en cabeza de la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección de la Oficina del Alcalde, y que la designación del Defensor se realizará mediante resolución.

De ello se desprende, que nos encontramos frente a un acto que para ser eficaz requiere del cumplimiento de disposiciones suplementarias, como lo son la realización de los trámites y procedimientos administrativos ya estipulados en el ordenamiento jurídico nacional y municipal, para la designación por resolución del Defensor del Vecino.

En este sentido, la puesta en funcionamiento de la instancia del Defensor del Vecino, en los términos estipulados en el referido Decreto, sin lugar a dudas dependerá del cumplimiento por parte de la Dirección de Recursos Humanos y de la Dirección de la Oficina del Alcalde de los trámites y procedimientos legalmente establecidos ante los órganos competentes, los cuales abarcan tanto el ingreso a la Administración, así como el establecimiento de la remuneración, siendo de destacar que corresponde al Concejo Municipal la aprobación de la escala de sueldos y salarios de los trabajadores del Municipio, de conformidad con el artículo 95 numeral 11 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Por último, con respecto a la figura del «Defensor del Inquilino» es menester aclarar que lo creado a través del Decreto Nro. 010-10 de fecha 19 de agosto de 2010, publicado en la *Gaceta Municipal* Nro.



Extraordinario 7.864, de la misma fecha, fue el Servicio Municipal de Orientación, Mediación y Conciliación en Materia Inmobiliaria, y no del defensor del inquilino, no obstante nos encontramos a su disposición para cualquier pronunciamiento que sobre el particular se requiera.

## Conclusiones

Conforme a lo esbozado, podemos concluir entonces que:

1. El Alcalde es titular de la potestad organizativa de la Alcaldía y en este sentido podrá crear, modificar y suprimir órganos, dependencias y demás unidades administrativas, previo cumplimiento de los trámites y procedimientos establecidos en la Ley.
2. El Defensor del Vecino se creó como una instancia dentro del Ejecutivo del Municipio Chacao que no tiene la naturaleza de órgano.
3. Corresponde al Concejo Municipal la aprobación de la escala de sueldos y salarios de los trabajadores del Municipio.

REFERENCIA: Criterio sentado por la Sindicatura Municipal en dictamen No. SM/000 823, de fecha 19 de agosto de 2011.

## 9

### DEL ESQUEMA TARIFARIO DEL SERVICIO DE ASEO URBANO Y DOMICILIARIO EN CHACAO

#### 1. Antecedentes

En fecha 19 de agosto de 2011, este órgano asesor dio respuesta al Oficio N° 1.684 de fecha 20 de mayo de 2011 emanado del Concejo Municipal, mediante el cual solicitó pronunciamiento respecto al Decreto 014-10, de fecha 13 de noviembre de 2010, publicado en la *Gaceta Municipal* N° 7.900 de fecha 15 de noviembre de 2010, donde se estableció el esquema tarifario del servicio de aseo urbano y domiciliario a ser aplicado a los usuarios de la jurisdicción del Municipio Chacao; ello en virtud de la entrada en vigencia de la Ley