

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE DERECHO DEL NIÑO
Y DEL ADOLESCENTE. SU UBICACIÓN DENTRO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

(Referencia a los Consejos del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal)

**Trabajo presentado como requisito parcial para optar al Título de
Especialista en Derecho Administrativo**

Autora: Dhamelys C. Rivas Pérez

Tutor: Julio Azara Hernández

San Cristóbal, Octubre de 2005.

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del Trabajo de Grado presentado por la ciudadana Dhamelys Coromoto Rivas Pérez, para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es Naturaleza Jurídica de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente. Su Ubicación dentro de la Administración Pública. (Referencia a los Consejos del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal), considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

En San Cristóbal, a los _____ días del mes de _____ de _____

Julio Azara Hernández

C.I.: V.-

*“Nosotros no somos la fuente de los problemas, somos los recursos que se necesitan para resolverlos.
No representamos un gasto, representamos una inversión.
No solamente somos gente joven, somos personas y ciudadanos de este mundo.
Hasta que otros acepten la responsabilidad que tienen con nosotros, seguiremos luchando por nuestros derechos.
Tenemos el conocimiento, la voluntad, la sensibilidad y la dedicación.
Prometemos que como adultos defenderemos los derechos de la infancia.
Prometemos tratarnos los unos a los otros con dignidad y respeto.
Prometemos ser abiertos y sensibles ante nuestras diferencias.
Somos los niños y niñas del mundo que a pesar de nuestras diferencias compartimos una misma realidad. Estamos unidos en nuestra lucha para conseguir que el mundo sea un mejor lugar para todos. Ustedes nos llaman futuro, pero también somos el presente”.*

(Mensaje del Foro de la Infancia leído ante la sesión especial a favor de la Infancia realizada en la Asamblea de la Organización Internacional de las Naciones Unidas. New York- Estados Unidos de Norteamérica-Mayo 08/2002).

RECONOCIMIENTOS

Quisiera manifestar mi agradecimiento y estima al Dr. Julio Azara Hernández, amigo y mentor a quien no tengo cómo compensar por su incondicional apoyo y por quien guardo un alto respeto y admiración, desde que tuviera el honor de ser su alumna en las aulas de clase de pre-grado en la Universidad Católica del Táchira.

A la Prof. Consuelo de Otero por su valiosa orientación en el contexto metodológico.

A mi madre y hermanas, por su especial comprensión y presencia inspiradora durante la preparación del presente trabajo.

A mi excelente equipo de trabajo en el Complejo Petroquímico Morón: Javier, Johiris y Alexander, a quienes debo las más reconfortantes palabras de aliento y estímulo.

INDICE GENERAL

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO	
I	EL PROBLEMA.....11
	Planteamiento del Problema.....11
	Formulación del Problema.....18
	Objetivos de la Investigación.....18
	Justificación.....19
II	MARCO TEÓRICO- METODOLÓGICO.....22
	Marco Teórico.....22
	Antecedentes.....22
	Bases Teóricas.....23
	Marco Normativo.....25
	Marco Metodológico.....26
	Tipo de Investigación.....26
	Fuentes de Información.....27
	Recolección de la Información.....27
	Análisis de la Información.....27
	Presentación de Resultados.....28
III	LOS CONSEJOS DE DERECHO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE. SU UBICACIÓN EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....29
	La Actividad Administrativa del Estado.....29
	Categorías de la Actividad Administrativa.....31

	Ubicación de los CDNA atendiendo al tipo de Actividad Administrativa.....	35
	La Potestad Organizatoria de la Administración Pública.....	37
	Categorías de Organización Administrativa.....	39
	Las Autoridades Administrativas Independientes o Autónomas en Venezuela.....	42
	Ubicación de los CDNA en el marco estructural u orgánico de la Administración Pública.....	52
IV	NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE DERECHO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE.....	57
	Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes. Entes y Órganos que lo conforman.....	57
	Conformación de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente.....	61
	Características funcionales y organizativas de los CDNA.....	64
	Requisitos de los Actos Administrativos de los CDNA.....	70
	Elementos Fundamentales.....	71
	Elementos Formales.....	81
	Efectos de los Actos Administrativos de los CDNA.....	83
	Atribuciones y Especificaciones de los CDNA.....	84
V	REFERENCIA ESPECIAL A LOS CONSEJOS DE DERECHO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE DEL ESTADO TÁCHIRA Y DEL MUNICIPIO SAN CRISTÓBAL.....	90
	Ubicación e integración de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente dentro de la Estructura Administrativa del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal.....	90
	Condiciones particulares de funcionamiento del Consejo de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal.....	93
	Condiciones particulares de organización del Consejo de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal.....	96
	Secretaría Ejecutiva.....	99
	Dirección Ejecutiva.....	99
	Contraloría Interna.....	99
	Consultoría Jurídica.....	100
	Oficina de Defensa de Derechos y Garantías.....	100
	Administración.....	100
	Oficina Estatal de Adopciones.....	100
	Fondo Estatal de Protección.....	101

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	105
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE DERECHO DEL NIÑO
Y DEL ADOLESCENTE. SU UBICACIÓN DENTRO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

(Referencia a los Consejos del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal)

Autor: Rivas, Dhamelys
Asesor: Azara, Julio
Año: 2005

RESUMEN

En el presente trabajo se realizó un análisis legal, doctrinario y fáctico de los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente, con la finalidad de determinar su naturaleza jurídica en el marco de la administración Pública Estatal y caracterizar la organización y funcionamiento de dichos Consejos en el Estado Táchira y en el Municipio San Cristóbal, ya que su implementación genera situaciones prácticas de indefinida regulación, cuyo esclarecimiento se alcanza al precisar la ubicación e integración de estos entes frente a la Administración Pública y la estructura de los Poderes Públicos del Estado. El estudio se inscribe dentro de los parámetros de la investigación documental, orientada al análisis de instrumentos jurídicos internos como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley Orgánica para Protección del Niño y del Adolescente (1998), la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) y criterios doctrinales sobre la naturaleza, objeto, principios, funcionamiento y organización de dichos entes. Concluyéndose la naturaleza especial de los Consejos de Derecho como administraciones autónomas respecto de un sector social específico sin formar parte de la estructura de la Administración Pública Central o Descentralizada y sin estar directamente subordinadas a ningún Poder Público del Estado, con amplias competencias de control y seguimiento de la actuación de otros entes y órganos del Sistema de Protección y con la potestad de formación y gestión de ejecución de Políticas Públicas y Planes de Acción sobre derechos de la infancia.

Descriptores: Consejos de Derecho. Administraciones Independientes. Eficacia Administrativa. LOPNA.

INTRODUCCIÓN

La temática abordada se despliega en base al análisis y descripción de la naturaleza jurídica de los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente como entes previstos en la Ley Orgánica para la Protección de Niños y Adolescentes (LOPNA-1998) con competencias concurrentes en el ámbito nacional, estatal y municipal.

El análisis se realizó atendiendo a los parámetros de autonomía predicados por el legislador en relación a los referidos entes, por lo que se persiguió interpretar el fundamento, alcance y términos de la misma y su coherencia con los principios de la Teoría de la Organización Administrativa del Estado preceptuados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV-1999) y la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP-2001).

En este sentido ante la necesidad de ubicar estas nuevas estructuras en el marco general de la Administración Pública Estatal y frente al conglomerado de los Poderes Públicos, resultó idóneo precisar sus funciones, competencias y despliegue organizativo, funcional y de gestión desde el punto de vista administrativo, partiendo del sector social que atienden.

Se refiere especialmente la connotación del elemento participativo en la conformación y funcionamiento de los Consejos de Derecho de acuerdo a los parámetros constitucionales y legales.

La metodología utilizada fue la correspondiente a una investigación de carácter documental, atendiendo al tipo de objetivos propuestos en el marco de la investigación y al tipo de fuentes empleadas en el desarrollo de la misma, tales como instrumentos normativos de carácter nacional e internacional, obras doctrinales sobre aspectos temáticos en estudio y fuentes jurisprudenciales, con el objeto de formar una visión global de la institución jurídico-administrativa considerada y comprender su significado y encuadramiento en el marco de la Administración Pública.

El trabajo fue estructurado básicamente en cinco capítulos, el primero en el que se realiza el planteamiento del problema mediante el cual se trazan en perspectiva

real las consecuencias derivadas ante la indeterminación de la naturaleza jurídica de los Consejos de Derechos y la forma en la que la referida indeterminación afecta sus relaciones frente a los demás entes y órganos de la Administración Pública y el despliegue efectivo de sus funciones ante el Sistema de Protección del Niño y del Adolescente.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico y metodológico de la investigación atendiendo a sus antecedentes, bases teóricas, marco normativo, el tipo de investigación, las fuentes de la información, la recolección y análisis de la información y la presentación de resultados. El tercer capítulo se orienta hacia el análisis de la ubicación e integración de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente en el contexto de la Administración Pública, abordando las actividades reguladoras del Estado en la materia. Igualmente se delimita en esta primera parte una aproximación conceptual a las Autoridades Administrativas Independientes o Autónomas como reflejo <especialísimo> del Principio de Descentralización que informa la naturaleza de los Consejos de Derecho respecto de los cuales se prevé una garantía formal de autonomía funcional en el despliegue y atribuciones que la ley les asigna.

En el capítulo cuarto se reflejan las premisas bajo las cuales se presentan los Consejos de Derecho en el marco del Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes contemplado en la LOPNA (1998) y las características que funcional y organizativamente individualizan a los Consejos de Derecho. Se realiza especial énfasis en el alcance de la autonomía de gestión de estas estructuras subjetivas, los límites y fines de la potestad de dirección y control por parte de la Administración Pública Central respecto de aquellas si las actuaciones de estos Consejos pueden ser calificadas como actos administrativos.

Por último se presenta el capítulo quinto, orientado a la descripción de las particularidades administrativas de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal mediante una caracterización actual de las condiciones de funcionamiento de aquellos y sus relaciones con los órganos de gobierno de carácter local.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

A nivel mundial en atención a los principios proclamados por la Carta de las Naciones Unidas la libertad, la paz y la justicia entre todos los seres humanos se fundamenta y perfecciona con el reconocimiento de la dignidad y el valor insitos y de los derechos inalienables e irrenunciables de estos, lo que permite promover el progreso social equilibrado y elevar los niveles de bienestar dentro del más amplio concepto de igualdad. Este reconocimiento no puede simplemente quedar plasmado en declaraciones escritas sino que resulta necesario que se traduzca en una efectiva protección a las familias y especialmente a los niños que viven y se desarrollan dentro de estas; que en virtud de su particular circunstancia de crecimiento físico, psicológico, emocional, social y moral, deben contar con condiciones de cuidado, asistencia y salvaguarda especial.

En consecuencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas acuerda por unanimidad la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), generándose importantes cambios sobre las concepciones doctrinarias y los sistemas jurídicos que determinaban las relaciones de los niños y adolescentes con los miembros de su familia y su posición frente al Estado y frente a la sociedad; allí se buscó la reformulación del paradigma de la Situación Irregular presente en la mayoría de las legislaciones de Latinoamérica, en el que se propugnaba la acción judicial discriminatoria y diferenciadora de menores incurso en la comisión de un hecho ilícito, los afectados por situación de peligro, de abandono material o moral, los que padecían déficit físico o mental y los que no recibían los cuidados, el tratamiento y la educación que correspondiera a sus necesidades, pudiendo ser destinatarios de medidas estatales socio-educativas concretizadas en la institucionalización bajo

régimen de tutela estatal, sometiéndolos a lo que llama Buaiz (2000: 107) la <beneficencia protectora del Estado>.

Así pues, el Estado monopolizaba los problemas de la infancia, atribuyéndose al Poder Judicial las facultades plenas para decidir sobre circunstancias de estricto carácter social por causas de disfuncionalidad familiar y social; lo que evidenciaba un tratamiento de la materia, separado de la implementación de políticas sociales básicas, de la elaboración y puesta en funcionamiento de programas de atención y gravemente desligado del fortalecimiento de los núcleos familiares. Dándose lugar a la negación de derechos fundamentales como el derecho a la defensa, la criminalización de la pobreza, la privación de libertad como medida de control social de los menores y la represión judicial e institucional.

En tales circunstancias, no se incorporaba al orden social en la toma de decisiones y acciones dentro de la construcción jurídica de un sector de alta vulnerabilidad y que demandaba por sus particulares condiciones, el manejo puntual de una especialización técnica, en el conocimiento de la aplicación jurídico-normativa y en el conocimiento multidisciplinario psicológico, educativo, pedagógico y sociológico; todo ello en adición a la perspectiva administrativa centralizada que regía en el sector, mediante la cual se pretendía atender situaciones insalvables bajo criterios distantes, sin que se pudieran adoptar medidas a través de instancias u órganos administrativos de carácter estatal o municipal; con lo que la organización del Estado bajo una Administración de tipo tradicional dotada de competencias generales, se tornó inadecuada para alcanzar específicos y efectivos resultados en este sector social.

En este contexto surge la Doctrina de Protección Integral de Niños y Adolescentes propugnada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), la cual persigue la ejecución corresponsable de políticas sociales básicas tendientes al efectivo disfrute universal de derechos, a través de la superación o minimización de las condiciones socio-económicas y culturales que generan desigualdad entre los niños. La mencionada Doctrina es definida por Buaiz (2000: 107) como:

El conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad para garantizar que todos los Niños y Niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atiendan las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.

Esta Doctrina encuentra fundamento en un conjunto de instrumentos normativos de carácter internacional que recogen las actuales tendencias en materia de derechos humanos de la infancia, entre los que se pueden mencionar: la Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959); la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o Conflicto Armado (1974); las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (1985) y la Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y a la Colocación en los Hogares de Guardia (1986). Venezuela suscribe y ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) en el año 1990 sancionando la ley aprobatoria respectiva.

Igualmente el ordenamiento jurídico venezolano, por medio de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA-1998) desarrolla los principios de la Convención que posteriormente son incorporados expresamente en el Artículo 78 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), reconociéndose la doctrina surgida durante las dos últimas décadas en materia de derechos humanos de la infancia y de la adolescencia, recogida en tratados y en la jurisprudencia internacional, dando lugar a su vez a una protección jurídica y social más efectiva, adecuada y asequible a la población infanto juvenil venezolana, protección ésta determinada por los principios del Niño como Sujeto de Derechos, el Interés Superior del Niño, el principio de Prioridad Absoluta, el principio de Participación y principio de Reconocimiento del rol fundamental de la Familia.

La LOPNA (1998) dio lugar a la creación de un Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes (SPINA) constituido por un conjunto de tribunales, entes y órganos administrativos especializados encargados de ejecutar las acciones articuladas e intersectoriales destinadas a la protección de la infancia, mediante la formulación, coordinación, integración supervisión y control de las políticas, programas y acciones emprendidas según el nivel territorial correspondiente (LOPNA - Artículo 117).

Los entes y órganos administrativos se encuentran concebidos legalmente bajo dos modalidades genéricas de competencias:

1. Los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente (CDNA), encargados de la defensa y protección de los derechos difusos y colectivos de la infancia, con constitución y competencias de carácter: (a) nacional: Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA), de conformidad con lo previsto en el Artículo 133 y 134 de la LOPNA; (b) estatal: Consejos Estadales de Derechos del Niño y del Adolescente (CEDNA), de conformidad con lo previsto en el Artículo 133 y 143 de la LOPNA y (c) municipal: Consejos Municipales de Derechos del Niño y del Adolescente (CMDNA), de conformidad con lo previsto en el Artículo 133 y 147 de la LOPNA.

2. Los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente (CPNA) con constitución y competencias de carácter exclusivamente municipal, encargados de la defensa y protección de los derechos individuales de niños y adolescentes afectados por situaciones de vulneración o amenaza.

En cuanto a los derechos difusos y colectivos atendidos por los CDNA, los primeros son aquellos que abarcan a un grupo genéricamente considerado de difícil cuantificación e identificación (indeterminado), pudiendo ser incluidos todos los miembros de una comunidad sin que exista entre ellos relación o sujeción jurídica alguna, así, tal como lo afirma Villegas (1999: 49) "...el interés difuso es el interés que cada individuo posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos... (y su) consecuencia jurídica ...es el reconocimiento de una pluralidad de situaciones subjetivas relativas a sujetos individuales". Por su parte los derechos colectivos son

aquellos que abarcan a un grupo genéricamente considerado perfectamente determinable y que comparte circunstancias y características específicas que los agrupan o categorizan.

Los derechos difusos y colectivos revisten especial relevancia en el entendido de que propenden a la exclusión de las desigualdades en perspectiva de inclusión social, siendo la identificación de su vulnerabilidad la que permite la preparación e implementación de políticas públicas universales; así por ejemplo en el caso de derechos difusos pueden mencionarse el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la identidad de los niños de la Parroquia Pedro María Morante del Municipio San Cristóbal y en el caso de los derechos colectivos se pueden mencionar el derecho a la educación de los niños de la etapa de Educación Básica de la Unidad Educativa Dr. Antonio Rómulo Costa ubicada en Puente Real - Municipio San Cristóbal.

Es importante destacar que, los CDNA como órganos administrativos asumen funciones de carácter deliberativo, consultivo y de control. La función *deliberativa* se presenta como función inherente a la colegialidad y se relaciona con la formulación de políticas, planes, lineamientos generales y directrices al Sistema, promoción de la constitución plena y cabal del Sistema, establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional e internacional y divulgación de derechos; la función *consultiva* tiene lugar con ocasión a la preparación y análisis de informes sobre la situación de la infancia y la emisión de opiniones sobre la asignaciones presupuestarias al Sistema y la función *contralora* se ejecuta a través de actividades como seguimiento y control de políticas y acciones de protección y defensa, emisión de denuncias, solicitud de asignación de recursos y ejecución de acciones para la solución específica de situaciones de vulneración.

Pero además el legislador dotó a los referidos entes administrativos, de una autonomía específica dentro de la estructura del Estado que les permitiera a través de sus competencias y funciones, asegurar el goce efectivo de los derechos y garantías preceptuados en beneficio de la infancia (LOPNA - Artículo 133), más no se realizó por parte de aquél mención específica sobre las nociones que determinan la

dimensión, entidad y límites de la autonomía referida, ni la ubicación de estos entes en el marco de la Administración Pública. Tampoco se cuenta con una justificación legal sobre la idoneidad de estos entes para el manejo de las competencias atribuidas y su superposición frente al Principio clásico de División de Poderes.

Así pues, las mayores deficiencias que se presentan en el ejercicio de las atribuciones de estos entes, tienen ocasión como consecuencia del desconocimiento por parte de los operadores sociales y de gobierno sobre los elementos de articulación y engranaje de aquellos frente a la estructura de la Administración Pública; si bien es cierto que el legislador se preocupó diligentemente en desarrollar de manera minuciosa y pormenorizada los aspectos, funciones y atribuciones que determinan las competencias de cada uno de los órganos administrativos del Sistema, en lo relativo a las acciones, medidas e instancias de protección cuando se evidencia la violación efectiva o amenaza de violación de los derechos y garantías de los niños y adolescentes; también es notorio el poco interés normativo que prestó a otras circunstancias organizativas como las escalas jerárquico-administrativas aplicables respecto de la Administración Pública Central en el ejercicio de las funciones administrativas propias de estas estructuras.

Este desconocimiento tiene lugar así mismo, en relación a la fuerza vinculante y obligatoria de las decisiones y lineamientos funcionales adoptados por estos Consejos en relación al bienestar y protección de los niños y adolescentes, (desconocimiento que se verifica incluso en la misma estructura interna de los propios Consejos), las características de las acciones ordenadas por los mismos y su capacidad para vincular gestiones, actividades y voluntades de otros órganos o entes, sea que pertenecieran a la Administración Pública o a otros Poderes que desplieguen competencias en la materia.

Por otra parte, existen con respecto al tratamiento especial que corresponde a estos entes, dudas en relación a aspectos organizacionales, tales como: normativa laboral aplicable al personal, ejecución presupuestaria y potestad sancionatoria. Igualmente se presentan desaciertos en relación a aspectos funcionales de los mismos, tales como: actos administrativos, contratos administrativos, posibilidad de

revocación de registro de Entidades de Atención y cierre de las mismas, inscripción y negativa de inscripción de programas y solicitud de asignación de recursos suficientes para la solución de problemas específicos.

Se ignora además si las decisiones de los Consejos de Derechos sólo resultan de cumplimiento necesario para los demás órganos administrativos que conforman el SPINA, o si puede mediante ellas canalizarse las gestiones y funciones de otros órganos que no formen parte del Sistema de Protección.

Por último se plantea el problema de bajo qué modalidad de recurso o acción se puede ejercer el control judicial de las decisiones y lineamientos publicados por los CDNA y a cuál órgano jurisdiccional corresponde su ejercicio, pues no resulta claro cuál sería el juez competente en este caso, si es el Juez de Protección de Niños y Adolescentes el llamado a ejercer dicho control en atención al fuero especial; o si es el Juez Contencioso Administrativo en atención a la naturaleza del acto, situación esta que propende a la indefensión de los administrados frente a la indeterminación de los parámetros de relación entre el ente y los individuos, especialmente en lo que se refiere a los derechos de estos últimos.

Necesario resulta determinar esto, en miras a proporcionar un elemento de seguridad que oriente los recursos que interpongan los particulares e incluso los organismos de la Administración Pública contra las decisiones de los Consejos de Derechos como garantía que debe comportar todo proceso. Al respecto a opinión de Araujo-Juárez (2001:161) en todo caso es necesario que la legalidad de paso a la certeza de derecho, a la previsibilidad del actuar público y a la garantía ciudadana mediante una clara intervención de los administrados en la preparación, impugnación, cuestionamiento e implementación de la voluntad administrativa.

Los señalamientos previos han permitido contextualizar la problemática jurídico-administrativa de los CDNA, revelando situaciones de indefinida regulación en el ámbito práctico, como consecuencia de que la LOPNA (1998) presenta, vacíos e inconcreciones en los aspectos específicos ya referidos; que requieren orientación jurídico-normativa con base a la naturaleza jurídico-administrativa de los mismos, permitiendo al Sistema y a los Consejos de Derecho el pleno y cabal ejercicio de sus

funciones y la superación de la situación de vulnerabilidad que aun padece la infancia venezolana y que en definitiva podría agudizarse si el Sistema no presenta los resultados socio-estructurales esperados.

Formulación del Problema

En consecuencia se formuló el problema objeto de la presente investigación a través de las siguientes preguntas:

¿Cuál es la naturaleza jurídico-administrativa de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente?.

¿Cómo se caracteriza la organización y funcionamiento de estos Consejos de Derecho en el Estado Táchira y el Municipio San Cristóbal?.

Por otra parte, a los fines de sistematizar el trabajo, se plantearon las siguientes interrogantes específicas:

¿Cuál es la ubicación jurídica de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente en el marco de la Administración Pública?.

¿Cuáles son las características organizativas y funcionales de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente?.

¿Cuáles son las condiciones actuales de organización y funcionamiento de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y el Municipio San Cristóbal?.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo se presenta bifurcadamente bajo dos premisas: (a) Determinar la naturaleza jurídico-administrativa de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente en el marco de la Administración Pública Estatal, y (b) Caracterizar la organización y el funcionamiento de estos Consejos de Derecho en el Estado Táchira y en el Municipio San Cristóbal.

Objetivos Específicos

1. Establecer la naturaleza jurídica de los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente en términos de su ubicación e integración frente a la organización administrativa de la Administración Pública Estatal.

2. Caracterizar la estructura organizativa y funcional de los Consejos de Derecho.

3. Describir y analizar las condiciones particulares de funcionamiento y organización de los Consejos de Derecho del Estado Táchira y el Municipio San Cristóbal.

Justificación

El presente trabajo se realiza atendiendo al interés académico de la autora en abordar desde el punto de vista teórico la fundamentación normativa que establece la naturaleza jurídica de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente, realizando un análisis crítico de las condiciones actuales en las que estos despliegan sus funciones y competencias, bajo un contexto en el que se parte del reconocimiento del principio constitucional de la participación social en la gestión pública.

Quizás debiera considerarse como la contribución teórico-práctica más importante del presente trabajo, la profundización en la comprensión y en la justificación de la idoneidad de estas estructuras administrativas especiales, con características de amplia autonomía de gestión, para el manejo y administración de este sector, que por sus circunstancias especiales reclama esquemas de actuación administrativa de elevada eficiencia, efectividad, inmediatez, descentralización, coordinación, objetividad y experticia técnica; como principios a través de los cuales puede obtenerse que la Administración no sólo actúe sino que verdaderamente resuelva las problemáticas sociales imperantes, razón esta última por la cual se reconoce legalmente la estrecha relación entre las técnicas, los medios y los fines de

cada organización como elementos determinantes de su carácter, naturaleza y estructura.

Solo aproximándose al alcance y fundamento de las potestades públicas y competencias de los CDNA, pueden también ejecutarse todas las acciones que permitan efectivizar los medios internos del Sistema de Protección con el objeto de que se garanticen positivamente y en la realidad de los hechos, los derechos de la infancia que se procuran salvaguardar, pero sobre todo ello permitiría a los Consejos de Derechos y a las personas que los conforman brindar una adecuada e idónea asistencia y asesoramiento técnico a las demás estructuras integrantes del Sistema y de la Administración Pública.

En consecuencia, los resultados de esta investigación beneficiarían a los Consejos de Derecho en el conocimiento del alcance de sus funciones y de su ubicación dentro de la Administración Pública, lo que les permitiría en la práctica actuar bajo parámetros de mayor objetividad y eficiencia. De esta manera se podría evitar su vulnerabilidad ante los no pocos manejos sinuosos e indirectos que el Ejecutivo pretende realizar sobre los primeros. Pero definitivamente también se podrían beneficiar los órganos de gobierno y órganos legislativos estatales y municipales, al acercarlos a los límites de sus poderes de <control> y <dirección> sobre los Consejos de Derecho como entes de carácter administrativo y permitirles profundizar sobre sus responsabilidades en relación al funcionamiento cabal y pleno de los mismos.

En el contexto académico, también proyecta el presente trabajo un aporte teórico, consistente en el reforzamiento de líneas de investigación sobre el tema respecto del cual se han realizado pocos estudios en el ámbito nacional. Así mismo se presenta un aporte metodológico como modesta contribución en beneficio de futuros tesisistas que pretendan abordar esta temática mediante un enfoque metodológico similar.

Por último, constituyó para la autora un interés personal, puesto que le permitió profundizar sobre elementos y criterios de interpretación sobre el funcionamiento y organización de los Consejos de Derecho como instancias

administrativas a las que se atribuyen funciones de gran trascendencia y contenido social, llamados a procurar como parte del Sistema de Protección de Niños y Adolescentes, la disminución de circunstancias de exclusión, abandono y desprotección que sufre un importante número de niños y adolescentes en el país. Situación esta que ha sido por demás preocupante para la autora teniendo en cuenta las circunstancias sociológicas, políticas y jurídicas actuales que exigen una pronta y satisfactoria respuesta traducida en acciones, dejando de lado las enunciaciones garantistas simplemente retóricas que no se palpan en la realidad.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO

En este Capítulo se expone en primer lugar el Marco Teórico, conformado por los Antecedentes y las Bases Teóricas; en segundo lugar se presenta el Marco Metodológico constituido por: Tipo de Investigación, Fuente de Información, Recolección y Análisis de Información y Presentación de Resultados.

Marco Teórico

Antecedentes

En Venezuela se han elaborado escasos trabajos sobre la naturaleza y principios organizativos de los Consejos de Derecho como entes administrativos del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente, por lo general se limitan a ensayos preparados con ocasión al despliegue de Congresos realizados en estudio de la aplicación de la LOPNA (1998), donde se hace referencia al ámbito de atribuciones y competencias de dichos aquellos y al estatus jurídico de sus miembros. En este sentido pueden mencionarse las Jornadas de Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (Moráis - Primeras Jornadas sobre la LOPNA-2000); Primer Año de Vigencia de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (Suárez, Hernández - Segundas Jornadas sobre la LOPNA-2001), y Quinto Año de Vigencia de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (Perdomo - Sextas Jornadas sobre la LOPNA-2005), de la Universidad Católica Andrés Bello.

En este sentido la autora manifiesta no haber tenido acceso a trabajos críticos sobre el tema particular de la ubicación de los Consejos de Derecho en la estructura de la Administración Pública y la interrelación de aquellos con los demás órganos del SPINA y los demás órganos del Poder Público.

Por el contrario, el tema genérico de las Administraciones Independientes ha sido más ampliamente abordado por la doctrina francesa (Moderne, Pisier, Guéndon) anglosajona (Colliard, Miller, Strauss), británica (Hogwood, Baker) italiana (Massea, Cagli) y española (Sala, Betancot, García Llovét, Parada, López Ramón) y unívocamente, aunque con variaciones según el sistema legal específico del que se trate, los estudiosos en el tema confluyen en que estas estructuras se encuentran excluidas del régimen organizacional administrativo tradicional o clásico, sin dejar de formar parte de la Administración del Estado.

Bases Teóricas

Las bases teóricas de la presente investigación documental se desarrollan atendiendo a aquellas teorías, paradigmas y principios que han servido de orientación al desarrollo del cuerpo del informe, así pues entre los contextos teóricos que orientan el sentido de la presente investigación se encuentran un contexto jurídico-humanista y un contexto jurídico administrativo:

1. Contexto Jurídico–Humanista:

Los Derechos Humanos de la Infancia cuyo desarrollo teórico-fáctico partía inicialmente del Paradigma de la Situación Irregular presente en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas hasta mediados de la década de los noventa, y el Paradigma o Doctrina de Protección Integral propugnada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) como base del novísimo Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes creado en Venezuela por la LOPNA (1998), mediante el cual se propone la preparación, ejecución y control de Políticas y Programas de protección, por parte de los órganos administrativos competentes en miras a la defensa de la categoría de los derechos difusos y colectivos de la infancia.

2. Contexto Jurídico-Administrativo:

Se parte de la Teoría de la Actividad Administrativa en relación a las actividades reguladoras desplegadas por el Estado y justificadas en virtud del Principio de la Subsidiariedad, mediante el cual se desarrollan los parámetros de la intervención del Estado en las materias de trascendental impacto social y económico,

ligado ello a la forma o modalidad subjetiva bajo la cual el Estado asume la ejecución de la referida actividad, en atención al clásico Principio de la División Tripartita del Poder Público y las excepciones presentadas en relación a este último.

Igualmente se recurre a la Teoría de la Organización de la Administración Pública en relación a la diferenciación de las Personas jurídicas de Derecho Público y las personas jurídicas de Derecho Privado; la Potestad Organizatoria de la Administración Pública como posibilidad de creación y organización de las estructuras subjetivas de carácter administrativo, los límites a esta Potestad Organizatoria traducidos por medio de los Principios de Descentralización, Desconcentración y Coordinación y a través de la Reserva Legal Organizatoria y de las variaciones del Modelo tradicional de Organización Administrativa, a los efectos de conocer la aplicación de estos principios en relación a los Consejos de Derecho, la tipología subjetiva, y despliegue organizacional y funcional de estos últimos.

Bajo esta vertiente se apela al análisis de las Categorías de Organización Administrativa, tales como la Administración Directa, la Administración Indirecta o Descentralizada y las Administraciones Independientes analizadas como estructuras jurídico-estatales revestidas de un especial estatus de autonomía frente a las primeras (naturaleza, finalidades, principios, funcionamiento, comparaciones y ubicación de las Autoridades Administrativas Independientes) dentro de las cuales se incluyen los Consejos de Derecho en atención a la naturaleza de sus funciones y la especialidad técnica que ejecutan.

En análisis del alcance de esa naturaleza de los CDNA se contextualizan sus actos en cada uno de los elementos que caracterizan los actos administrativos, con el objeto de conocer bajo que parámetros fundamentales (competencia, manifestación de voluntad, fin) formales (motivación, procedimiento) y de efectos (generales o particulares se emiten dichos actos.

Al tiempo ha servido de base el Principio de la Participación Ciudadana en la formulación, dirección y contraloría de la gestión pública bajo el marco de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1998) y el Principio de Corresponsabilidad del Estado, la Sociedad y las Familias en la protección integral de

los niños y adolescentes que permite sembrar conciencia comunitaria, establecer parámetros de responsabilidad ciudadana y generar canales de “activismo voluntario para... enfrentar las violaciones de los derechos de los niños y adolescentes” (Perdomo, 2003: 246).

Marco Normativo

En el contexto del presente trabajo de investigación fueron analizadas legislación de carácter internacional y de carácter nacional como fuente jurídica formal dentro del ordenamiento jurídico venezolano, tales como:

1. La Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada y ratificada por Venezuela como ley de la República (1990) que desarrolla los compromisos de los Estados parte en la ejecución de mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la protección y asistencia a la población infanto-juvenil y particularmente a los niños en condiciones excepcionalmente difíciles.

2. La Constitución de la República (1999) que contempla a la Administración Pública como función estatal al servicio de los ciudadanos, bajo principios de participación, eficiencia y responsabilidad y establece que los niños y adolescentes estarán protegidos en sus derechos por los órganos administrativos y tribunales competentes en la materia.

3. La Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) que establece los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración Pública.

4. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1982) que regula las fases de la actividad sustantiva de la Administración y que relaciona a esta última con los administrados.

5. Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1998), como norma nacional que contempla la protección integral como derecho de los niños y adolescentes y que efectiviza dicha protección a través de diversos mecanismos jurídicos, administrativos y sociales.

6.- La Ley Estatal de Protección del Niño, Niña y del Adolescente del Estado Táchira (2001) vigente en el Estado Táchira.

7. La Ordenanza Municipal sobre la creación del Consejo de Derechos, el Consejo de Protección, la Defensoría y el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente del Municipio San Cristóbal (2000) vigente en el Municipio San Cristóbal del Estado Táchira.

Igualmente se utilizaron criterios jurisprudenciales vigentes tendientes a clarificar o adaptar las disposiciones legales en la materia mediante aplicaciones de hermenéutica legal que contribuye al progreso de las instituciones y a la satisfacción de las necesidades socio-jurídicas que plantean los cambios constantes, principalmente en relación a la Administración Pública y al conjunto estructural que esta comprende dentro del sistema de separación orgánica de poderes.

Marco Metodológico

Tipo de Investigación

El tipo de investigación desarrollada por la autora es documental, por cuanto los objetivos propuestos sugirieron la aplicación de una estratégica metodológica donde la información requerida procedió de fuentes documentales confiables, tales como instrumentos normativos de carácter nacional e internacional, obras doctrinales sobre aspectos temáticos en estudio y fuentes jurisprudenciales, con el objeto de formar una visión global de la institución jurídico-administrativa en estudio y comprender su significado y encuadramiento en el marco de la Administración Pública.

Igualmente la presente puede ser calificada como una investigación del subtipo jurídico-descriptiva cuyo método de análisis consiste en “descomponer un problema jurídico en sus diversos aspectos, estableciendo relaciones y niveles que ofrezcan una imagen del funcionamiento de una norma jurídica o institución” (Witker, 1995: 11), partiendo del planteamiento de la naturaleza jurídica de los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente sobre la base de descripciones específicas en cuanto a su ubicación en el marco de la Administración, su despliegue

funcional, su forma de organización y la potestad de dirección de los órganos de gobierno sobre aquellos.

Fuentes de información

Se encuentran constituidas por el material legislativo y documental-doctrinario que integran la materia, el primero, en este caso el material legislativo presentado como fuente jurídica formal o directa mediante el cual se manifiestan las normas jurídicas vigentes que rigen dentro del ámbito nacional en relación al tema específico (la ley) y las segundas, es decir, el material bibliográfico-doctrinario que tiene lugar como parte de una serie de estudios en labor científica abordada por distintos autores, incluyéndose así mismo el producto jurisprudencial de la aplicación particular de las normas jurídicas que se verifica mediante la función jurisdiccional del Estado y que permiten sistematizar y proponer formas de asequible aplicación y correcta interpretación de las fuentes normativas (la jurisprudencia y la doctrina).

Recolección de la Información

La obtención de la información requerida en esta investigación se efectuó mediante las siguientes actividades: (a) Búsqueda y ubicación de fuentes de información sobre el tema objeto de estudio (obras generales y revistas jurídicas especializadas); (b) Lectura exploratoria superficial, a objeto de precisar contenidos potencialmente útiles; (c) Lectura analítica para profundizar sobre el contenido del material y proceder a la incorporación de los elementos útiles al estudio; (d) Registro de Información mediante esquemas y resúmenes analíticos, con apoyo del programa Microsoft Word y (e) Organización de la Información de acuerdo a las preguntas y objetivos de la investigación.

Análisis de la Información

El análisis de abordó asumiendo los métodos clásicos de análisis interno y externo del documento. El primero buscó precisar los elementos constitutivos del documento, su estructura y coherencia interna y las relaciones entre sus partes. El

análisis externo buscó situar el documento en el contexto de donde el mismo surge, a fin de precisar su vigencia y significación social.

Presentación de Resultados

Los resultados del trabajo realizado, fueron organizados en concordancia con las preguntas y los objetivos de la investigación. En este sentido, aparecen reflejados en el informe de Tesis de Grado en tres partes fundamentales presentadas en los Capítulos III, IV y V.

La primera, presentada en el Capítulo III, orientada a la ubicación e integración de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente en el contexto de la Administración Pública, abordando las actividades reguladoras del Estado en la materia de protección y defensa de los derechos de la infancia y la aplicación específica del principio de participación ciudadana bajo la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1998). Igualmente se delimita en esta primera parte una aproximación conceptual a las Autoridades Administrativas Independientes como reflejo especial del Principio de Descentralización que informa la naturaleza de los Consejos de Derecho.

La segunda parte, presentada en el Capítulo IV, refleja las características fundamentales que, desde el punto de vista funcional y organizativo individualizan a los Consejos de Derecho. Se realiza especial énfasis en el alcance de la autonomía de gestión de estas estructuras subjetivas y los límites y fines de la potestad de dirección y control por parte de la Administración Pública Central respecto de aquellas.

La tercera parte, presentada en el Capítulo V, orientada al análisis de las particularidades administrativas de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal en el que se pretende realizar una caracterización actual de las condiciones de funcionamiento de aquellos y sus relaciones con los órganos de gobierno de carácter local.

CAPÍTULO III

LOS CONSEJOS DE DERECHO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente capítulo permite ubicar a los CDNA en el marco de la Administración Pública Venezolana para lo cual fue necesario organizar la información en dos secciones básicas. La primera referida a la Actividad Administrativa con especial énfasis en la acción reguladora del Estado; allí se establecen las categorías de la Actividad Administrativa y la ubicación de los CDNA de acuerdo al tipo de actividad administrativa que despliegan.

En la segunda sección de este capítulo se describe la potestad organizatoria del Estado y las distintas categorías de organización administrativa, puntualizando en las características de las modernas Autoridades Administrativas Independientes o Autónomas, para finalizar con la ubicación de los CDNA en el marco estructural u orgánico de la Administración Pública.

La Actividad Administrativa del Estado

En el Derecho Administrativo pueden encontrarse distintas áreas de actuación administrativa a través de las cuales tiene lugar el despliegue y desarrollo de las acciones del Estado, administración en sentido material, entendida como lo que la Administración a través de su estructura subjetiva u orgánica realiza, ejecuta y cumple de manera fundamental. Ahora bien estas formas de la actividad administrativa o de <hacer esencial> como lo denomina Rondón de Sansó (1986), se encuentran asociadas a los fines propios del Estado, los cuales en todo caso varían según la particularidad socio-política del momento, así pues “la (actividad)

administrativa, es susceptible de ampliaciones y reducciones, pues su ámbito depende únicamente de las necesidades del momento histórico” (Parejo Alfonso, 1984: 93).

Históricamente con posterioridad al régimen feudal surge bajo la forma del Estado Moderno: el Estado Gendarme o Absolutista (S. XV-XVIII), asociado a la transformación de las actividades económicas principales y a las particularidades sociales, históricas, urbanísticas, culturales, religiosas y científicas del momento, reconociéndose la concentración absoluta e ilimitada del poder público en manos del monarca (llamamiento divino), dando lugar, según Passerin d'Entrèves citado por Brewer-Carías (1984: 22), a una “moral propia del Estado, distinta y diferente de la moral de los hombres, la cual podía romperse en interés del mismo”.

Ulteriormente la transición de los hechos trajo consigo a la par de la Revolución Francesa (S. XVIII-XIX), al Estado Liberal que consideraba al individuo en una posición preeminente con las solas limitaciones impuestas por la paz pública y el orden (*laissez-faire, laissez-passer*), que rebelado contra la potestad absoluta de la monarquía propuso restricciones a su poder omnímodo, orientado por las doctrinas preparatorias de la Revolución tales como la Teoría de la División de Poderes erigida por J. Locke (1690) y por Montesquie (1748), el Principio de Legalidad y de sometimiento del Estado al Derecho propuesto por J.J. Rosseau (1762), dando lugar así a la consolidación del Estado de Derecho y al Constitucionalismo.

Fue precisamente bajo la concepción liberalista del Estado Moderno en la que se sostuvo y promovió el impedimento o limitación de las intervenciones del Estado en las distintas materias sociales y económicas, salvo cuando se tratara de garantizar esas mismas libertades a la ciudadanía, manteniendo en todo caso las condiciones más favorables para el libre despliegue de la actividad económica.

En las postrimerías del siglo XIX e inicio del siglo XX tienen lugar el surgimiento de la concepción socialista del Estado, donde el interés público prevalece sobre el interés particular y el Estado inclina sus finalidades hacia la satisfacción del interés de la comunidad (salud, vivienda, educación, asistencia, entre otras).

En este sentido, Brewer-Carías (1984: 44) señala:

Las presiones y revueltas sociales no sólo tuvieron repercusiones importantes de tipo revolucionario, como los movimientos de París de 1848, sino que provocaron la formación de todo el ideario socialista y marxista que condujo, durante la segunda mitad del siglo XIX, a la transformación de aquel Estado Liberal-Burgués de Derecho hacia un Estado de Servicios Sociales...El Estado de Bienestar en los países occidentales..., y el Estado Socialista con un esquema propio de legalidad socialista.

Puede afirmarse que el Estado pasó de una concepción gendarme (actividad de Policía) a una concepción asistencialista (actividad prestacional de bienes y servicios), situación que se agudizó en tiempos de la post guerra en los que la sociedad presentó plena incapacidad e insuficiencia para atender y satisfacer de manera propia muchas de sus necesidades, por lo que el Estado Asistencialista o Benefactor comenzó a asumir gran cantidad de actividades que dieron lugar a la existencia de un Poder Ejecutivo planificador y ejecutor de importantes sectores de la vida económica y social, apartado de las referidas limitaciones de interferencia.

La Administración Pública adquirió dimensiones no alcanzadas anteriormente, gravitando su espectro bajo un poder gubernativo con ejecución de la ley, potestad propia de proyección externa, dirección y acción en la economía nacional, propietario de los medios de producción, asumiendo la gestión de servicios públicos y empresas públicas y el proveimiento de servicios sociales; diversidad esta que en opinión de Giannini (1986) permite explicar el hecho de que la actividad administrativa no sea reductible a distinciones teóricas específicas sino que más bien se traduzca y cristalice sobre la base de tareas genéricas que el Estado puede prestar.

Categorías de la Actividad Administrativa

Modernamente Araujo-Juárez (2003) se refiere a seis categorías fundamentales de actividad administrativa, entre las que se cuentan:

1. Acción regulatoria como acción ordenadora por medio de la cual se despliega la potestad estatal de aplicar y hacer cumplir por los administrados las disposiciones normativas vigentes).

2. Acción de fomento como acción del Estado en miras a estimular y orientar el cambio de las condiciones reales de un área social o económica íntimamente ligada al bienestar común.

3. Acción de garantía prestacional mediante el suministro de bienes y servicios con el objeto de atender la satisfacción de una necesidad común.

4. Acción de gestión económica a través de actividad de producción, distribución y/o comercialización de bienes y servicios.

5. Acción de planificación racionalización metodológica y sistemática de la actuación del Estado y de los particulares según objetivos específicos, sus ventajas y desventajas y las necesidades previsibles.

6. Acción arbitral tendiente a la resolución de conflictos entre particulares.

Atendiendo a la moderna visión y tratamiento que el Estado procura frente a las necesidades socio políticas imperantes, la actuación administrativa encuentra importante asidero en la acción de regulación, que atiende a la visión de reestructurar las Organizaciones Administrativas mediante la delimitación de las responsabilidades sociales y las responsabilidades del Estado, de lo que puede deducirse el reconocimiento de la iniciativa privada y la inclusión de los particulares en las categorías y factores de interés colectivo, mediante técnicas de liberalización de las materias y servicios. A su vez este reconocimiento de la iniciativa privada acepta una suerte de escala o gradación que puede ir desde la privatización de servicios hasta la incorporación de los particulares en las estructuras subjetivas de entes y autoridades administrativas en representación de la sociedad, todo ello en miras a limitar el rol del Estado.

La concepción y desarrollo de la actividad reguladora del Estado se encuentra estrechamente afectada por las ideas fundamentales de la teoría intervencionista sobre la Actividad Administrativa, por lo que cabe destacar la vigente importancia que reviste en el campo del Derecho Administrativo la doctrina del “Estado subsidiario” o “Principio de la Subsidiariedad”, respecto del cual Martínez (1995: 13) señala que: “el...<Estado Social de Derecho>, a diferencia del modelo de Estado puramente

<liberal> abstencionista, propio del liberalismo individualista..., o al Estado <socialista>, encuentra *su eje central* precisamente en el principio de la subsidiariedad” (cursivas propias); principio este derivado de la garantía constitucional de los derechos y libertades fundamentales y relacionado con la actuación pública proveedora de servicios adecuada a un criterio de proporcionalidad, donde el Estado actúe también como estimulador de las iniciativas privadas.

Partiendo de la declaración de los derechos sociales que se hace bajo el moderno constitucionalismo, y particularmente en el Capítulo V De los derechos sociales y de las familias, (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999), el Estado actúa en protección de los derechos y libertades de los ciudadanos pero en procura del mantenimiento del mayor equilibrio entre éstos y el principio de justicia social donde el Estado se constituye como principal herramienta, canal y ejecutor responsable de las mejores condiciones de convivencia y desarrollo social para la nación bajo parámetros de autogestión como “la forma óptima de la vida social, económica y política” (García de Enterría, 1989, 441).

En virtud de lo anterior el Estado Intervencionista-Regulador refiere el principio de la libertad bajo una dimensionalidad estrictamente humana y moral, que propende a la protección de la individualidad de la persona que realiza sus finalidades en forma responsable y en un marco de solidaridad social, donde interviene el Estado y el Poder Público como regulador, garante y promotor principal del bien común y la paz colectiva, siempre que resulte necesario en atención a la inopia o insuficiencia de la iniciativa privada de los particulares.

Se vuelve de manera redimensionalizada a la despublificación o liberalización de funciones siendo estas reintegradas por parte de los poderes públicos, o regularizada su concreción y ejecución por la sociedad según la responsabilidad de los particulares administrados. En virtud de ello se genera una reorientación o reestructuración de las regulaciones, controles y ejercicio de funciones públicas, así pues: “esta racionalidad reclama hoy la presencia y actuación de nuevos factores de legitimación del poder público administrativo y de la aceptación de este y de su función <reguladora>” (Parejo Alfonso, 1994: 17).

Hoy día, la Administración Pública al estar dotada de una importante acción prestacional incorpora en su actividad al medio social que atiende, mediante la estrategia de iniciativa popular y aproximación o participación ciudadana (Artículos 2, 6, 62, 70, 132, 141 y 299 de la CRBV-1999), haciendo que la actividad de aplicación de la Ley sea más valorativa de las exigencias sociales en la toma de decisiones y a través de los mecanismos de auto-administración, por lo que: “una participación ciudadana y su justificación...alude a un intento de incluir en las decisiones o actuaciones de la Administración las referencias al interés general que los ciudadanos en directa relación con él, pueden hacer valer...” (García de Enterría, 1989: 442).

Por otra parte, cuando las circunstancias que establecen discrepancias entre la situación jurídica y la situación de hecho responden a características estructurales, es absurdo establecer regulaciones jurídicas que afecten sólo el comportamiento individual de los administrados; más bien es necesario que la ejecución estatal se encuentre vinculada al control social y a la participación de la sociedad, participación que según García Méndez (2000) se efectiviza mediante un proceso de democratización en la tarea de producción de normas y su ejecución.

También la protección de los derechos fundamentales de la infancia implica la existencia de una dinámica o interacción de los cuatro actores involucrados dentro del proceso de defensa y cumplimiento, ellos son: los órganos del Estado, la sociedad civil, el espectro jurídico-social de protección a la infancia y los núcleos familiares, por lo que, la inclusión de la sociedad civil constituye en definitiva uno de los ejes centrales que orienta la realización de esfuerzos en miras a cerrar la brecha existente entre la realidad y el desarrollo normativo garantista. Al respecto Baratta (2000: 29) señala que:

Las experiencias de los últimos años permiten afirmar que ni los Estados por sí mismos, ni el mundo jurídico oficial tienen la capacidad y voluntad política suficientes para realizar esfuerzos eficaces. Sin un fuerte movimiento social que tenga sus raíces en la sociedad civil, no hay chance para una efectiva implementación de los principios y las normas...en la ...praxis administrativa de los Estados.

En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su artículo 78, al igual que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) en su artículo 5 y la Ley Orgánica para la Protección de Niños y Adolescentes (1998) en su artículo 6; receptan como principio orientador de la aplicación e interpretación normativa en la materia: el Principio de la Participación y Corresponsabilidad del Estado, la Sociedad y las Familias en la protección integral de los niños y adolescentes; estableciéndose la responsabilidad concurrente de los Poderes Públicos y los ciudadanos, cada uno con obligaciones propias, de acuerdo a sus particulares potestades, mecanismos, instrumentos, influencias y espectro de acción pero con una finalidad única reconocida constitucional y legalmente.

En todo caso la trilogía de responsabilidad mancomunada contemplada constitucionalmente, sólo puede cumplirse en forma real y efectiva asegurando la intervención y reciprocidad de la sociedad en la definición, ejecución y control de políticas y programas de protección integral para la infancia como formas de crear, promover y desarrollar mecanismos de participación social y compromiso ciudadano en “la formación, ejecución y control de la gestión pública” (Artículo 62 de la CRBV, 1999) y como formas de adaptación o actualización de la objetividad administrativa en la materia.

Ubicación de los CDNA atendiendo al tipo de Actividad Administrativa

En primer lugar, los Consejos de Derecho despliegan una actividad de planificación en miras a atender la problemática social de niños y adolescentes por medio del desarrollo de políticas sociales concretas, en contraste con las propuestas de carácter secundario y subalterno que regían bajo la doctrina de situación irregular y que eran configuradas al margen de los sectores salud, educación y justicia. También constituye una obligación de los CDNA desde el punto de vista de la asignación de recursos, el hacer valer frente a los órganos legislativos y de gobierno la importancia que reviste la atención de la infancia evitando su tratamiento residual, garantizando que las partidas presupuestarias asignadas resulten suficientes para la

ejecución óptima de servicios y programas, y que estas asignaciones respondan a un plan predeterminado, lógico y teleológico.

En segundo lugar, estos órganos administrativos ejecutan una actividad de regulación y de control en materia de políticas públicas, acciones y programas de atención a niños y adolescentes según el ámbito territorial en el que ejerzan sus funciones. En consecuencia habrán de supervisar y evaluar el funcionamiento y prestación de los servicios y programas establecido en el sector, atribución esta última ajustada al objeto de defensa de los derechos difusos y colectivos de la infancia, establecida de conformidad con el Artículo 133 de la LOPNA (1998).

En este sentido los Consejos de Derecho ejecutan funciones tendientes a la garantía de los derechos humanos universales de la infancia, tales como el derecho a la vida, a la salud, a la educación, al nombre y la nacionalidad, a la libertad de conciencia y a la libertad de expresión, entre otros, por lo que sus competencias no se limitan sólo al seguimiento y control de las referidas políticas y programas sino que parten de la formulación, coordinación y orientación de aquellas en relación a todo el Sistema de Protección como medios eficientes, para asegurar el cumplimiento de los derechos contemplados por la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) y por la LOPNA (1998).

Las Políticas Sociales Básicas, Planes y Programas de Atención elaborados y supervisados por estos entes persiguen implementar soluciones efectivas a los problemas más frecuentes y apremiantes de la infancia carenciada, a través de estrategias preventivas, formativas, participativas y reivindicatorias de los derechos y garantías, donde se estima el problema por su valor en si mismo y se considera a la infancia no desde la sola perspectiva de sus necesidades sino principalmente desde el disfrute y ejercicio pleno de sus derechos en condiciones de respeto a la individualidad, desarrollo integral y dignidad de los niños y adolescentes, razones estas por las que se parte de los casos presentados por poblaciones focalizadas, atendiéndolos bajo criterios de descentralización, desjudicialización, participación y atención al aspecto integral de las unidades familiares a las que pertenece el niño o adolescente como contexto social inmediato de estos últimos.

La formulación de estos programas no se fundamenta en un enfoque de tipo asistencial sino que por el contrario debe hacer hincapié en las causas que generan los resultados de vulneración y amenaza, lo que permitiría mejorar en forma continuada y sostenida la situación de la población infanto-juvenil, evitando que los problemas de la infancia continúen siendo enfrentados privilegiando los efectos emergentes sobre las causas de fondo.

La Potestad Organizatoria de la Administración Pública

Afirma Peña Solís (2002: 544) que del Artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se desprende la importante “connotación orgánica o subjetiva (que dicho instrumento normativo atribuye) a la Administración Pública”, ya que las potestades y actividades administrativas en definitiva sólo pueden ser ejercidas y desplegadas por un conjunto de órganos, con lo que puede sostenerse junto con Moles Caubet (1997: 48) quien se refiere a la Administración Pública como: “la situación subjetiva constituida por el complejo de poderes, derechos y deberes”, (aunque en realidad en lugar de derechos resulta más adecuado hablar de competencias), que en definitiva la Administración Pública como parte del Poder Ejecutivo constituye también parte del Poder Público, lo que desde un punto de vista estructural permite analizar también la perspectiva subjetiva u orgánica de la Administración Pública, sometida al Principio de Legalidad y en consecución del interés general al servicio de los ciudadanos de conformidad con el Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001).

La Administración Pública al encontrarse desmembrada en órganos no comporta personalidad jurídica propia en principio, sino que la personalidad jurídica corresponde al ente o persona jurídica pública como la República, el Estado como entidad federal o el Municipio, de lo que se deduce, que por regla, cuando se habla de órganos administrativos y de Administración Pública, no obstante abarcar de una manera amplísima diversidad de elementos tanto desde el punto de vista cualitativo

como cuantitativo, estos se encuentran desprovistos de personalidad jurídica cuando se trata de órganos que constituyen la estructura organizativa de la Administración.

Sin embargo, a pesar de esa negación general de personalidad jurídica a la Administración Pública no obsta que puedan crearse Administraciones Públicas (sujetos administrativos) dotadas de personalidad jurídica, principalmente a través de la vía de la descentralización funcional según el Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001)¹, que permite la creación por ley de determinados entes con la finalidad de desarrollar intereses de carácter general, en virtud de la Potestad Organizatoria u Organizativa de la que goza la Administración Pública, especificada al respecto por García Trevijano (1957: 49) como abarcando las fases de:

creación, establecimiento y puesta en marcha. Mediante la creación se procede a dar existencia jurídica a la organización, dotarle de sus competencias y de su estructura esencial. En la fase de establecimiento se desarrolla la estructura y se distribuyen las competencias entre los distintos órganos...Finalmente, la puesta en marcha, consiste en la organización de los elementos personales y materiales necesarios para su funcionamiento.

Constitucional y legalmente existen límites a La Potestad Organizatoria o sistemas de orientación del ejercicio de esta potestad, con el objeto de minimizar el desarrollo desordenado y poco coherente de la Administración, limitaciones estas tales como, los principios de Descentralización, Desconcentración y Coordinación receptados en los Artículos 157 y 158 de la CRBV (1999) y en el Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001). Además están las restricciones formales que exigen que esa creación, modificación o extinción de órganos administrativos se haga por vía de ley o reglamento y por la autoridad competente al efecto y por último se encuentra un condicionamiento de carácter presupuestario

¹ Igualmente el Capítulo III del Título IV De la Descentralización Funcional, desde el Artículo 95 hasta el 128, ambos inclusive se refieren de manera pormenorizada a aspectos relacionados con el Principio de Descentralización Funcional, tales como: los Institutos Autónomos, su creación, intervención; las Empresas del Estado; las Fundaciones del Estado; las Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado; indicadores de gestión aplicables a los entes descentralizados funcionalmente y régimen de bienes entre otros.

contemplado en la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) como requisito para la creación y modificación de los órganos y entes de la Administración, según el cual no puede tener lugar la implementación de un nuevo órgano cuando su funcionamiento no cuente con cobertura presupuestaria suficiente para su funcionamiento (Artículo 16 literal 3).

Así mismo, hoy día, esta potestad organizativa no se encuentra atribuida indefectiblemente al Poder Ejecutivo sino que puede corresponder en determinado momento al Poder Legislativo conocida como la Reserva Legal Organizatoria, con lo que la creación y el establecimiento deberán tener lugar por ley y atribuyéndose la puesta en marcha al Poder Ejecutivo, tal como ocurre en el caso de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente a nivel nacional, estatal y municipal cuya creación corresponde al órgano legislativo respectivo, más el responsable de su conformación y funcionamiento pleno es el órgano ejecutivo del que se trate.

En este sentido la titularidad, contenido, alcance y limitaciones de la Potestad Organizatoria de la Administración Pública, en miras a la creación, modificación y extinción de los órganos administrativos, se encuentra atribuida a una diversidad de órganos del Estado y puede encontrarse establecida en la ley o el reglamento según el tipo de organización. Igualmente esta potestad corresponde internamente a los Consejos de Derecho como personas jurídicas públicas, lo cual incide sensiblemente en los elementos funcionales y de competencias de la estructura organizativa que se conforme respectivamente en cada uno de ellos y en el régimen de nombramiento y de atribuciones de sus titulares.

Categorías de Organización Administrativa

Modernamente la doctrina puntualiza las siguientes categorías de organización administrativa: Administración Centralizada o directa, Administración Descentralizada y Administraciones Independientes.

1. Administración Centralizada o Directa: se presenta como organización administrativa propia de la instancia territorial (República, Estados y Municipios) dotada de los poderes públicos que según el Principio de Separación Orgánica deban

constituirse en cada una de las entidades de conformidad con la Constitución de la República. La Administración Centralizada como fórmula organizativa implica que un grupo de órganos administrativos se encuentra vinculado en forma acoplada y jerarquizada a la dirección de un órgano central único y específico (Santamaría, 1991).

La Centralización Administrativa se caracteriza por comportar subordinación a la dirección gubernamental correspondiente (Principio de Jerarquía - Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y Rol de dirección estratégica de los órganos superiores - Artículo 46 ejusdem) todo ello bajo el parámetro de asunción directa de la potestad de toma de decisiones, salvo las estrategias de delegación intersubjetiva (Artículo 33 ejusdem) delegación interorgánica (Artículo 34 ejusdem), la delegación de gestión (Artículo 38 ejusdem) y la encomienda de gestión (Artículo 39 ejusdem); sumisión al Principio de Legalidad (Artículo 4 ejusdem); estructuración en órganos que responden a un principio de jerarquización y suprasubordinación entre sí y distribución de competencias entre los diferentes órganos que la componen (Principio de Coordinación - Artículo 23 ejusdem).

2. Administración Descentralizada o Indirecta: que implica la entrega de la gestión del interés general a entes de carácter público en ámbitos específicos y bajo una cierta autonomía, la mejor ejemplificación que podría usarse es la descentralización entre niveles territoriales (Estados y Municipios - Descentralización territorial), aunque también puede hablarse de los supuestos de Administración indirecta fundamentados en autonomías funcionales que tienen creación por medio de una disposición estatal como serían los Institutos Autónomos o Administraciones Fundacionales.

Igualmente de un modo genérico puede hablarse de Descentralización Política en relación estrecha a la forma de Estado asumida constitucionalmente, en este sentido el Estado Federal implica la existencia de entidades federales, con competencia plena en el manejo y administración autónoma de las competencias atribuidas constitucionalmente y vinculadas a la separación orgánica de poderes en cada entidad, algunos autores agregan que este tipo de descentralización política

(Estado Federal) se caracteriza por que “sobre ellos (sobre los Estados Autónomos) no ejerce ningún control-...-el Estado Federal” (Peña Solís, 2003: 355). Por otra parte el Estado Federal puede comportar también matizadamente la forma especial de descentralización administrativa donde las entidades locales responden a determinados parámetros de control y seguimiento ejercido por el Estado Federal en los asuntos propios de las entidades federales.

En el caso del Estado venezolano se adopta una forma especial de Estado Federal descentralizado, así la Constitución en su Artículo 4 establece: “La República Bolivariana de Venezuela es un *Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, (...)*” (cursivas propias), por lo que en todo caso son los términos y especificaciones constitucionales los que definen la proyección del Estado federal venezolano. Al respecto el Artículo 162 ejusdem contempla restricciones en relación a los Estados como entidades federales: “...*La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo (estadal)*” (cursivas propias).

Y por su parte el Artículo 168 ejusdem en relación a los municipios²: “Los Municipios (...), gozan de personalidad jurídica y *autonomía dentro de los límites de esta Constitución y la ley*” (cursivas propias).

3. Las Administraciones Independientes o Administraciones Autónomas: asociadas a dos elementos que las determinan, en primer lugar el crecimiento de la intervención del Estado en actividades que en un principio eran desplegadas por la sociedad y en segundo lugar el proceso de descentralización política y funcional dentro de la Organización Administrativa de los Estados, ejecutado a través de entes administrativos no territoriales con competencias normativas o administrativas establecidas por la Constitución o las leyes, así “...en las últimas décadas del siglo XX han comenzado a proliferar en la vida administrativa de las sociedades

² En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 2257 de fecha 13 de noviembre de 2001, afirmando que: “...la intención que proyecta la Constitución vigente, no es la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto sino relativo,...la <libre gestión de las materias de su competencia> que garantiza la Constitución a los Municipios, se trata de una libertad condicionada...”

desarrolladas las denominadas <desmembraciones de las Administraciones>” (García Pelayo, 1997: 1.548), ya que cada vez con más frecuencia las legislaciones de los Estados optan por confiar funciones de carácter público a organismos separados de la Organización Administrativa clásica.

Las Administraciones Independientes o Autónomas se presentan como organizaciones singulares para la gestión de que exigen profesionalización, por su carácter complejo o por incidir en materias de importante sensibilidad social, produciéndose una alteración de la capacidad de decisión concentrada en el seno de las estructuras estatales centralizadas (Poder Ejecutivo) y una ruptura o disgregación en las modalidades clásicas de administración directa, en atención al interés general que se persigue salvaguardar cuya gestión objetiva implica además la asignación de una cuota suficiente de autonomía (Parejo Alfonso: 1994).

Son organizaciones a las que el ordenamiento jurídico asegura un régimen de competencias y funcionamiento sustraído del poder jerárquico del Ejecutivo, al que se encuentra vedada la posibilidad de ordenar la actividad de aquellas, lo cual no deriva del hecho de que estas organizaciones formen o no parte de la estructura de la Administración Central, sino del especial ámbito de funciones que le son asignadas por el ordenamiento jurídico.

Las Autoridades Administrativas Independientes o Autónomas en Venezuela

El modelo tradicional de Organización Administrativa ha evolucionado en las últimas décadas hacia un sistema fragmentado, en el que además del reconocimiento de un importante ámbito de autonomía a las entidades territoriales (especialmente a las Municipales), están siendo constituidos un conjunto de organismos y entidades no territoriales a los que se les encomienda el despliegue de funciones estatales que casi siempre habían sido calificadas como propiamente centralizadas, por ser usualmente desarrolladas de modo directo y jerarquizado por la Administración Central.

Actualmente se presentan organizaciones que proponen la desmembración de la Administración bajo su percepción tradicionalista, justificada en la necesidad de hacer más eficiente la administración, direccionalidad y resultados de áreas

hondamente diferenciadas, con características de especialización técnica y alta fragilidad e impacto social, tanto por los posibles involucrados en su ámbito de acción como por las implicaciones socio-jurídicas de su tratamiento.

Estas estructuras administrativas especiales se presentan pues, según la doctrina como adaptaciones a las necesidades y exigencias del Estado moderno, razón esta última por la cual resulta imposible procurar manifestar de ellas las mismas funciones en todos los Estados o procurar asimilarlas para entender su naturaleza, ya que las mismas responden a necesidades originarias de cada Estado por lo que es necesario realizar el estudio del razonamiento de cada legislador al consagrarlas.

Se trata de estructuras que pueden estar provistas o no de personalidad jurídica (entes y órganos), que responden a una delineación, a una estructura, a una organización interna y a una regulación normativa que les asegura un cierto nivel de autonomía en su funcionamiento, en contraposición a la condición de dependencia, sujeción y jerarquización estricta que rige ordinariamente para los órganos instrumentales centralizados.

Esto implica la existencia de nuevos organismos públicos que por las particularidades intrínsecas que presentan, introducen en el ordenamiento jurídico venezolano modelos atípicos de estructuras administrativas que en comparación con las tradicionalmente operantes en el país, constituyen respecto de las experiencias de otros países (Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña), un salto desde el punto de vista estructural y funcional.

Así pues la configuración de las Administraciones Independientes o Autónomas plantean una realidad medio andada entre el sistema preconstitucional venezolano (1961) que se refería prioritariamente a los órganos con autonomía funcional (Contraloría General de la República, Ministerio Público, Consejo de la Judicatura y Consejo Supremo Electoral) y la nueva organización administrativa desarrollada a partir la vigente Constitución de la República donde los órganos con autonomía funcional fueron convertidos en Ramas separadas del Poder Público (CRBV, 1999).

La Constitución de 1961 permitía ubicar órganos por fuera de las clásicas Ramas del Poder Público, por no encuadrar en el contexto de estas, pero que ejercían funciones propias de la soberanía estatal como la función fiscalizadora o de control, la función del Ministerio Público y la función electoral, como actividades que por su especialidad impusieron la necesidad de reformular la forma tradicional de entender al Estado, de comprender la actividad de la administración pública, bajo la creación de otros órganos, autónomos e independientes, que ejercían otras funciones del Estado como expresión del poder público, con funciones separadas, y que por su naturaleza única, no podían entenderse como integrantes de la administración -desde el punto de vista orgánico- o supeditados al poder político central, pero que colaboran armónicamente en el logro de los cometidos estatales, a través de sus actos administrativos normativos, de regulación, de reglamentación y su vigilancia o control sobre un sector determinado.

Bajo la vigente Constitución, se crearon en esta categoría, por voluntad del constituyente, órganos con características de autonomía funcional, tales como: la Contraloría General de la República con funciones de control fiscal, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Moral Republicano, bajo el contexto del llamado Poder Ciudadano, de conformidad con el Art. 273 de la Constitución de la República (1999); el Consejo Nacional Electoral en su condición de autoridad electoral como ente rector del Poder Electoral (Artículo 292 CRBV-1999), órganos estos que no revisten personería jurídica y que se encuentran ubicados dentro de la persona jurídica denominada “La República” y por último el Banco Central de Venezuela que reviste personería.

En otros casos no es la Constitución la que crea o suministra el tratamiento jurídico de estas estructuras, sino que es el legislador que al crearlos bajo la modalidad de entes u órganos, les atribuye determinado grado de autonomía, no por mandato de la Constitución sino con ocasión a la Ley, estableciendo su no dependencia jerárquica a ninguno de los órganos ni a ninguno de los poderes públicos del Estado lo que se refleja en su posibilidad de adoptar decisiones sin encontrarse subordinados o supeditados a nivel jerárquico alguno.

También es cierto que estas Administraciones dan lugar a una problemática de difícil solución como es el debilitamiento y redimensionalización del clásico Principio de la División Tripartita del Poder Público, que ya bajo el contexto constitucional venezolano ha sufrido un replanteamiento al establecerse la existencia de un Poder Ciudadano y de un Poder Electoral (Artículos 273 y 292 al 298 CRBV-1999), lo que demuestra que el Estado, en lo relativo a su organización y funciones, ha superado los postulados de las doctrinas tradicionales y ha evolucionado en tal sentido, que la clásica teoría tripartita, no se ajusta actualmente, ni en la teoría ni en la práctica, a la real estructura del Estado moderno. La tridivisión de poderes como forma de organización estatal fue superada por el desarrollo mismo del Estado, en virtud de las necesidades, obligaciones y deberes a cumplir que le exigen adecuarse a las modernas tendencias.

Así en el marco organizacional venezolano el fenómeno de las administraciones autónomas o con autonomía funcional, se sitúa en el contexto actual de las transformaciones del derecho público y, concretamente en la natural evolución del Estado, que por lo mismo, se relacionan estrechamente con las transformaciones propias del constitucionalismo nacional, reconociendo la existencia de organizaciones que ejercen funciones propias, concretas y diferentes y, que precisamente en virtud de ello, no logran articularse dentro de la básica distribución orgánica del poder público.

Hoy por hoy, el fenómeno de las Administraciones Independientes o Autónomas surge en atención a dos supuestos primordiales:

1. Entidades y órganos creados para el despliegue de actividades o funciones de interés general con elevada incidencia en el contexto socio-político, que exigen una ejecución según criterios de neutralidad y profesionalidad, tales como los órganos autorizados para la defensa y garantía de derechos sociales o individuales, que con frecuencia desarrollan potestades de planificación, sistematizando y ordenando las acciones a emprender por el Estado en un sector específico y vinculando la actividad de los particulares en la misma materia.

2. Entidades u órganos creados para la ordenación y regulación de importantes sectores económicos, que requieren de la misma forma una gestión neutral y

profesional, en virtud de las finalidades que persiguen y el tecnicismo que abarca su administración, estos sectores económicos podrían a su vez encontrar relación con el fenómeno de la Liberalización de los Bienes y Servicios Públicos (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua potable, etc.).

Es importante referir que las autoridades administrativas independientes o autónomas, no responden a características puntuales y uniformes, razón por la cual sus formas de funcionamiento no pueden ser descritas de manera amplia ni asimilarlas en sus competencias, garantías de autonomía o tipo de actividad (consultiva, de gestión de fondos públicos, de difusión de informaciones, de arbitraje, planificadora, de regulación), para Salas (citado por Jiménez de Cisneros, 1987: 312), “la creación de estas administraciones se produce de una forma un tanto anárquica, tiene un carácter heterogéneo y falta un sistema ordenado y racional...”, aunque si pudieran genéricamente argumentarse algunos elementos característicos, propios de este tipo de estructuras, tales como:

1. La existencia de una estrecha relación entre la aparición de las administraciones independientes y la intervención del Estado en el despliegue económico y la regulación de actividades relacionadas con el ejercicio, defensa o garantía de derechos fundamentales, atendiendo al hecho de que el campo de acción de aquellas se circunscribe fundamentalmente a áreas fácilmente alterables por la intromisión del Poder Público (intervencionismo estatal), para cuya ordenación administrativa se requiere la aplicación de altos estándares de imparcialidad o neutralidad en las decisiones mediante instancias aisladas de los predomios políticos y de la influencia de las autoridades ministeriales.

Como advierte Franchini, (citado por Parada, 1993: 281):

(estos entes)... asumen funciones de reglamentación y de gestión que evidencian su carácter esencialmente tutorial, funciones que se concretan en una actividad dirigida a encuadrar el desarrollo de determinados sectores sociales relevantes (donde la composición entre derechos privados conexos e iniciativas económicas, libertad fundamental, intereses merecedores de tutela específica, o la exigencia de control público se presenta en forma más compleja) en la perspectiva de asegurar un funcionamiento equilibrado.

2. La estabilidad de los miembros de los órganos colegiados de dirección de estas instancias, sin la posibilidad de ejercicio de remoción de éstos últimos por parte del Gobierno, pudiendo sólo ser separados de sus funciones en atención a expresas causales legalmente establecidas en virtud de las cuales puede acordarse su formal destitución (incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida, o condena definitivamente firme, entre otras), en todo caso la destitución habrá de realizarse bajo la instrucción de expediente por parte de la autoridad que realizó el nombramiento, por lo que esta separación no ha de responder a criterios políticos sino más bien a criterios disciplinarios, lo que garantiza la consideración de una justa causa para la destitución, y la posibilidad por parte del afectado de ejercer recurso de alzada contra la resolución de separación.

Según opinión de Santamaría (2000: 684): “La técnica primordial para el aseguramiento de la autonomía de decisión de estas entidades radica en el establecimiento por ley de limitaciones formales para la designación y cese de los titulares de sus órganos de gobierno”

Igualmente se prevee un período de permanencia de los miembros en el cargo, que por lo general (más no en todos los casos), se encuentra por encima del tiempo de permanencia en su respectivo cargo de la autoridad a la que le corresponde realizar el nombramiento.

3. Generalmente los órganos de dirección de estos organismos revisten naturaleza colegiada, admitiendo en la mayoría de los casos la participación orgánica de los interesados, en procura de una coordinación de los intereses y necesidades de los distintos grupos del sector. Al respecto Giannini (citado por García Llovet, 1993: 101), distingue entre “colegios reales” y “colegios virtuales”. Los primeros sirven para obtener un examen más profundo y ponderado sobre el objeto asignado al ente, integrado por especialistas, buscándose un intercambio de puntos de vistas; los segundos, por su parte, atienden al principio de la representación de intereses y de la composición de éstos en el seno del ente. Atendiendo a este criterio, las autoridades administrativas independientes responden en su mayoría a la primera condición, sin

embargo pueden referirse excepcionales casos en los que la Administración Independiente encuentra una representación de intereses externos a la propia Administración, y de manera formalizada en los procesos de selección de los miembros, tal como ocurre en los Consejos de Derechos de Niños y Adolescentes.

Igualmente pueden encontrarse modalidades donde los poderes de nombramiento le correspondan a órganos no administrativos; o que la potestad de nombramiento se encuentre compartida entre diversas Administraciones Públicas; o que en dicha selección intervengan y participen organizaciones o fuerzas sociales, con lo que cabe la posibilidad de que sea la misma colectividad la que mediante elecciones decida quienes habrán de constituirse como miembros de los referidos órganos o entes.

4. No se encuentran asociadas al status de autonomía de estos sujetos administrativos la atribución de personalidad jurídica a los mismos ni el sometimiento de sus acciones externas al Derecho Privado. Aunque eso no significa que las mismas no puedan ser creadas atendiendo a alguna de estas dos premisas, más las mismas no son impretermitibles para su creación y su atribución por parte del ordenamiento jurídico de un ámbito de funcionamiento autónomo, pues si bien las premisas indicadas proporcionan márgenes de actuación más amplios, no dan lugar directamente a la independencia o autonomía del organismo, por ello aunque determinados órganos no gocen de personalidad jurídica propia, pueden gozar de los atributos inmanentes a esa personalidad y en caso de tener atribuida personalidad jurídica ello le facilita sus gestiones y manejos patrimoniales, financieros, económicos y administrativos.

5. Por último y no por ser la característica menos importante, se presenta la autonomía de estas instancias en el sentido negativo de no pertenecer formalmente a la estructura de la Administración Pública Central ni Descentralizada, con importante capacidad para diseñar sus propias líneas de actuación, al margen de disposiciones jerárquicas frente al Poder Ejecutivo u otra Autoridad y con un régimen propio dado por la Constitución o por la Ley, en el que se establecen los límites a sus competencias y decisiones.

Son aplicables a estos órganos o entes un conjunto de mecanismos que persiguen garantizar un funcionamiento independiente eliminando los poderes de intervención de la Administración Central en aspectos instrumentales -pero muy relevantes en la práctica- de la gestión interna, como son: la atribución de un cierto poder de autoorganización, de gestión del personal a su servicio, potestad reglamentaria autónoma y de autodisposición sobre sus medios patrimoniales, lo que supone reducir las posibilidades de que el gobierno o la Administración Central condicionen de manera indirecta la actividad de estas organizaciones. Así la característica más preeminente de estas Administraciones viene constituida por la atribución de potestades individuales para la ordenación y regulación de un sector, servicio o función; potestades estas que habitualmente se traducen bajo acciones normativas, reglamentarias, de autorización, inspección y sanción.

En el caso de autoridades independientes que tienen rango constitucional, es la misma Constitución la que les reconoce esa independencia en la medida en que su propia existencia, su estructura institucional y sus funciones, tienen rango constitucional y por lo tanto no depende del legislador ni del gobierno su orientación funcional, atendiendo a que la Constitución delimita su ámbito de competencias y establece la obligación de respeto de dichas competencias por parte de las ramas tradicionales del poder público. Más también en otros casos la autonomía como garantía no es establecida por la Constitución, sino que la misma depende de la potestad del legislador que determinará el alcance, extensión y límites del perfil institucional de las Autoridades Administrativas Autónomas por él creadas, las cuales ejercerán el grado de independencia que se les atribuya dentro del acatamiento a los parámetros constitucionales.

Al respecto en opinión de Gordillo (1995: XV-3), surge la:

necesidad de identificar (...)en torno de ámbitos de la actividad social, la existencia de regulaciones 'sectoriales' que a partir de los postulados constitucionales y las formulaciones legales se confían a autoridades que dentro del Estado ostentan la condición de 'independientes', pues mediante ellas se asegura la necesaria imparcialidad y neutralidad para el cumplimiento de actividades a cuya gestión directa pueden acceder los particulares, en concurrencia,

generalmente, con agentes estatales. Por ello se ‘aísla’, se independiza el poder de regulación de los órganos del Estado encargados de la dirección política y de la gestión administrativa.

En cuanto a la naturaleza de estas autoridades, la creación de las mismas representa una novedosa modalidad de actuación por parte de poderes públicos, que en virtud de la privatización y la desregulación de actividades, generan nuevas estructuras orgánicas como soportes sustantivos y funcionales a esas nuevas formas de actuación; se entrega pues a estos entes reguladores la tarea de controlar y supervisar determinados procesos sociales y económicos que antes reposaban exclusivamente en manos del Poder Central, con lo que la potestad pública (que en todo caso se mantiene) de ordenación de estas actividades, se estructura bajo altos niveles de autonomía frente a quienes detentan el poder político (menor nivel de dirección política) y con menor presencia de la mano pública *como operadora*, pero no con ausencia o abdicación de los poderes públicos.

Estas autoridades, son parte de los poderes públicos al constituirse como administraciones públicas, por lo que en todo caso están llamadas a acatar el principio de colaboración armónica entre los entes y órganos que integran las Ramas del Poder Público, en orden al cumplimiento de los cometidos estatales, todo ello de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 136 de la Constitución de la República (1999), en todo caso la autonomía de estas Administraciones frente a los Poderes Públicos tiene lugar con ocasión a la inexistencia de relación organizativa (jerárquica, funcional o de tutela) entre cada una de estas Administraciones y cualquier otro órgano del Estado, por lo que respecto de ellas debe más bien afirmarse una independencia en términos de jerarquía.

Han surgido corrientes de opinión doctrinaria que propenden a un cuestionamiento de la constitucionalidad de las Administraciones Independientes o Autónomas, sobre la base de que todos los entes y órganos de la Administración Pública se encuentran llamados a ejercer sus funciones bajo principios de honestidad, eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad, tal como lo establece el Artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), e

igualmente el régimen de la función pública encuentra orientación en el principio del servicio imparcial de los funcionarios públicos, bajo parámetros de mérito, capacidad y profesionalización (Artículo 145 y 146 ejusdem).

En este sentido a juicio de Ramón Parada (1999: 317):

No cabe, (...), que unas administraciones sean más objetivas y neutrales que otras por la razón que desempeñan, pues todas deben serlo por igual, y es responsabilidad del Gobierno que se respete esa 'independencia' administrativa constitucionalmente garantizada. ..., admitir que determinadas funciones o servicios públicos exigen garantías especiales contra el Gobierno, es tanto como aceptar que en el común de ellas la objetividad y la imparcialidad no se respetan, conclusión constitucionalmente inaceptable.

En relación a la referida constitucionalidad de las Administraciones Independientes o Autónomas, Pomed (1993)³ sostiene que si se mantiene el poder de los órganos judiciales de decidir en última instancia sobre la constitucionalidad o legalidad de los actos emitidos por aquellas (control judicial), no tiene lugar un impedimento constitucional sobre la existencia de dichos órganos, pues si bien estos tienen atribuido un amplio espectro de autonomía frente a la Administración Central ya sea nacional, estatal o municipal, ello no significa que sus actos o sus decisiones puedan encontrarse caracterizados por la arbitrariedad o ilegalidad, lo que para Venezuela atendería a lo preceptuado por el artículo 137 de la Constitución (1999): Principio de Legalidad.

Por último debe concluirse en relación a la constitucionalidad de estas estructuras que la misma se encuentra justificada, más bien en razón de los elementos esenciales que se desprenden de la naturaleza de la función desempeñada cuyas finalidades exigen una modalidad neutra e imparcial en la gestión, atendiendo al impacto social o económico del sector que regulan y a la profesionalización de sus actividades, profesionalización no traducida básicamente en términos de una

³ En el mismo sentido se pronuncian Betancort y Brainbant citado por el primero. Si bien la autonomía de los órganos constitucionales de control o regulación es muy amplia y sólida, no es absoluta sino limitada, sus límites varían en cada caso, según lo dispuesto por el constituyente pero tienen en común, entre otros, que el legislador establece el régimen general dentro del cual habrán de ejercer sus funciones de regulación.

objetividad superior a la que debe guardar el resto de la Administración, sino en términos de conocimiento técnico y disciplinario de las competencias propias de cada instancia en atención a las particularidades diferenciadoras establecidas por la complejidad y especialidad del sector de que se trate.

Tal constitucionalidad se encuentra igualmente determinada por la idoneidad de este tipo de estructuras para la consecución de los objetivos y finalidades específicas de la actividad de regulación de que se trate, en miras a las mejores condiciones de eficacia administrativa, así como reafirma Parejo Alfonso (1994: 15): “...no puede decirse,... que la <fragmentación> (de la Administración), fundada en las exigencias de <buena administración> de algunos sectores peculiares..., *cuestione por si misma el orden constitucional...*” (cursivas propias).

Ubicación de los CDNA en el marco estructural u orgánico de la Administración Pública

La LOPNA (1998) se refiere a los Consejos de Derecho como órganos de naturaleza pública, con personalidad jurídica propia, que ejercen sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del Poder Público (LOPNA-Artículo 134), en este sentido debe partirse de lo que debe entenderse por autonomía y por autarquía a efectos de conocer el termino conceptualmente correcto según el caso.

En relación a la autonomía, refiere Borja y Borja (1985: 403) que es:

aquella que respecto de ciertas materias le corresponde a entes u órganos territoriales o especiales y que consiste en dictar normas que sean inferiores a los grados más altos del derecho positivo, (...) y aplicarlas formando así órdenes jurídicos parciales.

Así pues la Autonomía está categorizada como principio predicado generalmente respecto de las entidades político-territoriales, que distingue la capacidad de dictar sus normas y legislación propia, crear sus instituciones propias y regirse por sus parámetros de gestión propios; por lo que supone libertad en el manejo de asuntos administrativos, patrimoniales y financieros y potestad de regulación mediante la expedición de actos administrativos normativos. La capacidad normativa de los entes autónomos no sólo comporta el dictamen de un ordenamiento jurídico interno de regulación de funciones en cuanto a su organización y elementos de

actuación, sino que implica la posibilidad de dictar normas jurídicas con efectos externos que comprometan el ámbito subjetivo o individual de los administrados.

Por otra parte, según Bielsa (1980: 236): “...el concepto de autarquía en lo administrativo es correlativo al de autónomo en lo político..., autarquía es autonomía de carácter administrativo mas no político...”. Los entes y órganos de carácter especial como las autoridades administrativas independientes o autónomas realmente se presentan como autoridades autárquicas, al tratarse de estructuras jurídicas públicas que asumen en forma propia la direccionalidad y ejercicio de su administración, atendiendo a un régimen legal establecido por el Poder Central.

Igualmente estima Bielsa (citado por Suárez, 2001: 105) que: “la entidad autárquica no está subordinada jerárquicamente a ningún otro órgano administrativo pues sus atribuciones derivan (...) de la ley y no del superior jerárquico (...), (y) tales atribuciones las ejerce bajo su responsabilidad”.

En este mismo sentido a criterio de Giannini (1991: 222), la autarquía: “se torna como la potestad de los entes públicos en orden a la actividad administrativa que les es propia según normas legales”.

Es importante agregar que ambos autores destacan de manera especial una capacidad de autoadministración bajo los términos y directrices establecidas legalmente, pero bajo una legalidad no creada por el propio ente sino por un ente superior y distinto (Poder Central-Poder Legislativo).

En vista de lo anterior, no puede afirmarse que los CDNA se constituyan como entes facultados para dictar su ordenamiento jurídico propio en la materia, mediante el cual las *normas* que dicten tengan relevancia con respecto a los administrados, es decir, no podrían inicialmente dictar normas jurídicas externas, aunque algunos de sus actos administrativos pueden revestir efectos generales y pueden resultar vinculantes para los demás órganos del Estado. Si adoptamos los criterios distintivos desarrollados por la doctrina, entre autonomía y autarquía y en atención a la LOPNA (1998) en terminología relativa estrictamente a potestades administrativas, lo correcto sería referirse a los CDNA como entes revestidos de autarquía más que de autonomía.

En este sentido detentan plena potestad de dictar normas internas tanto de organización como de administración, igualmente tienen capacidad para dirigir, regentar y destinar sus funciones libremente sin encontrarse sometidos a la dirección ni órdenes de ningún otro ente u órgano del Poder Público, a lo que García de Enterría (1990: 383) ha llamado <autonomía ejecutiva o capacidad de autodeterminación>. También gestionan por si mismos sus propios bienes, contratan por si mismos dentro de las esferas de su competencia y reflejan los aspectos de su autonomía en particularizada e independiente ejecución material y financiera del presupuesto que les fuere asignado y con cuenta de gestión propia.

Aunque los Consejos de Derecho gozan de una autarquía específica bajo los criterios y directrices de integración, organización y funcionamiento trazados por el legislador, ello no implica total exclusión de ciertos poderes y facultades de dirección y control bajo posesión de la autoridad de gobierno de que se trate y bajo los órganos de control establecidos constitucionalmente (Asamblea Nacional, Contraloría General de la República), lo cual permite una aproximación caracterizada de equilibrio y constitucionalidad al encuadramiento estatal de estas estructuras.

A pesar de la autarquía de estas instancias, las mismas deben entenderse incluidas en el espectro de la Administración Pública; por lo que los órganos de gobierno se encuentra en facultad de guardarse para si los poderes necesarios en miras al diseño, implementación y ejecución de las líneas políticas generales, que direccionan la intervención pública en un determinado sector de interés para el Estado, con lo que el Ejecutivo Nacional, Estadal y Municipal no abdican la potestad de girar lineamientos y directrices generales en la materia socio económica, correspondiendo a las referidas instancias especiales, el control del cumplimiento de las normas aprobadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, en respeto por estos últimos de las atribuciones y competencias que les han sido establecidas por la Ley a las primeras.

En todo caso el Ejecutivo en atención a la naturaleza de sus funciones define la política general en materia social y los CDNA son los entes que tienen a su cargo la particularización, dirección, orientación y supervisión de las políticas en la materia de

protección de niños y adolescentes, por lo que puede afirmarse una concurrencia de competencias predicable por el principio de la colaboración armónica, más sin embargo la coordinación de los CDNA con el ejecutivo no significa que éste puede llegar al punto de inmiscuirse en las decisiones de aquellos, ni obstruir o invadir el ámbito de su competencia.

En consecuencia de ello, el hecho de que se atribuya a estas estructuras administrativas por los fines que persiguen y la naturaleza que comportan una característica de autarquía, en el ejercicio de sus funciones, como garantía funcional e institucional del conjunto de derechos y libertades individuales relacionados con el reconocimiento del principio de interés superior del niño en procura del bien común, no implica que se encuentren desvinculadas por completo y de raíz de todos los poderes públicos, ya que al igual que los demás sujetos de la Administración Pública persigue un interés de carácter general y cuentan con los medios materiales, personales y jurídicos traducidos algunos de ellos en potestades exorbitantes (dictan actos administrativos, tienen potestad de autotutela, autorizatoria, sancionatoria, de planificación vinculante, etc.) de los que depende el funcionamiento y resultados de la organización.

Por último, en relación a la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) respecto de estas autoridades autárquicas como integrantes de la Administración Pública, puede concluirse que al no depender directamente del Ejecutivo Nacional, no les son aplicables de manera inmediata las disposiciones de este texto normativo. Así, según el Artículo 2 ejusdem les resultarían aplicables sólo supletoriamente en cuanto no forman parte la Administración Pública Nacional ni de la Administración Pública Descentralizada.

De modo pues, tal como lo sostiene Brewer-Carías (2005: 112), la Organización Administrativa del Estado no se extingue con la sola Administración Pública Central ejercida por el Poder Ejecutivo, pues existen órganos y entes administrativos que se consecuentan de la separación orgánica de poderes, reconociéndose la existencia de órganos y entes con autonomía funcional (tal como lo

hacía expresamente la Constitución de 1961) que en todo caso forman parte de la organización administrativa de la Administración del Estado.

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE

En el presente capítulo se buscó establecer la naturaleza jurídica de los CDNA para lo cual se desarrollan los siguientes elementos en el contexto normativo nacional: (a) Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes de conformidad con la LOPNA (1998); (b) Conformación orgánica de los CDNA; (c) Características funcionales y organizativas de los CDNA; (d) Requisitos de los Actos Administrativos de los CDNA y (e) Atribuciones y Especificaciones de los CDNA.

Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes. Entes y Órganos que lo conforman

Cuando se habla de Sistema, frecuentemente se piensa en un conjunto de principios, reglas o elementos interrelacionados entre sí en miras a la consecución de un fin determinado y específico, que se alcanza a partir de la conjunción del trabajo, función y desempeño de cada elemento integrante del primero.

Así, el Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes contemplado en la LOPNA (1998), puede definirse como el conjunto articulado y modulado de acciones, mecanismos e instancias públicas y privadas destinadas a la protección efectiva y concretización de los derechos y garantías sociales, jurídicas e individuales de los niños y adolescentes que se encuentran en el territorio de la República.

En este sentido la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), ordena la creación de un Sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes (Artículo 78), y teniendo en cuenta que la Constitución fue sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la sanción y promulgación de la LOPNA (1998), puede deducirse, la elevación a rango constitucional de los principios, mecanismos y finalidades

comprendidos y desarrollados por la Doctrina Integral de Protección establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989).

La Ley nacional sobre la materia; por su parte recepta la conformación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes (SPINA) definiéndolo en su Artículo 117 como:

el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley (LOPNA, 1998).

En consecuencia, se ordena la constitución de órganos que permitan bajo el contexto del ordenamiento jurídico venezolano hacer exigibles las garantías y derechos contemplados en el cuerpo normativo legal; estableciendo mecanismos, actores, instancias y procedimientos; y diseñando una estructura compleja conformada por intervinientes de distintos caracteres y naturaleza, con funciones de planificación, de coordinación, de deliberación, de autorización, de control y de ejecución, distintas pero complementarias, que dan lugar a la conformación de una red eficiente de atención, defensa, protección, salvaguarda y garantía de los derechos de los niños, atendiendo a parámetros de descentralización administrativa bajo los cuales la competencia es “atribuida a un nuevo ente separado de la Administración Central dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresen la voluntad de aquel” (Gordillo, 2001: XVII-2).

Mediante el funcionamiento de los entes y órganos administrativos contemplados por la LOPNA (1998) se persigue que las facultades y atribuciones de decisión no se encuentren concentradas en un órgano de carácter jurisdiccional o de carácter administrativo centralizado tal como acontecía bajo la vigencia de la Ley Tutelar del Menor (1978), según se desprendía de los artículos 90, 95, 96, 105, 111 ejusdem, por lo que se afirma el Principio de Descentralización Administrativa,

donde la competencia se atribuye a entes de carácter estatal y municipal dotados de personalidad jurídica propia.

En vista de lo anterior, el SPINA permite considerar y analizar la fenomenología del cumplimiento de los derechos de la población infanto juvenil, desde la perspectiva no sólo del Estado en su compromiso de habilitar todos los mecanismos necesarios a estos efectos, sino también desde el punto de vista de la sociedad, de las familias y de los niños y adolescentes que solicitan y aspiran la materialización efectiva de una situación jurídica y humana más digna y acorde con los pronunciamientos legales. El Sistema se convierte así en el más pleno instrumento o canal para la realización del respeto y observancia de los derechos humanos de los niños y adolescentes a través de la elaboración e implementación de acciones, políticas públicas y servicios públicos esenciales para garantizar dichos derechos.

La orden legal de conformación del Sistema responde a la necesidad de adecuación de los mecanismos de protección a los principios de la Doctrina de Protección Integral, en miras a garantizar derechos sin discriminaciones de ningún orden, con lo que se manejan derechos no sólo individualmente considerados, sino también derechos difusos y colectivos y sobre todo se encuentran referidas secuencias de acciones de prevención social y no sólo medidas reactivas ante problemas de exclusión, abandono o desamparo.

De conformidad con la LOPNA (1998), el Sistema de Protección se encuentra estructurado de la siguiente manera según las competencias que tuviere atribuidas cada órgano de aquel, así:

1. Órganos Administrativos: (a) Consejos de Derecho: con funcionamiento a nivel nacional, estatal y municipal, de lo que deduce las competencias concurrentes de aquellos con específicas actividades que se presentan de exclusiva competencia del ámbito nacional y del ámbito municipal en forma diferenciada por la Ley y (b) Consejos de Protección: con funcionamiento exclusivamente a nivel municipal, encargados de procurar la protección de niños y adolescentes individualmente considerados cuyos derechos hubieren sido violados o se encuentren en situación de amenaza y que les colocan como sujetos pasivos de un hecho u omisión constitutivo

de desventaja o vulnerabilidad para su formación, cuidado o desarrollo, frente a lo cual se dicta por esta instancia una medida de protección como orden o mandato de cese de la situación de violación o amenaza.

2. Órganos Jurisdiccionales: (a) Salas de Juicio del Tribunal de Protección del Niño y del Adolescente, que conocerán de las materias especificadas en los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Artículo 177 de la LOPNA (1998); (b) Corte de Apelaciones con conocimiento de causas en Segunda Instancia) y (c) Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, que conocerá del Recurso de Casación.

3. Ministerio Público: Fiscalías Especializadas de Protección al Niño y al Adolescente y de Responsabilidad Penal del Adolescente, esta intervención puede tener lugar en el ámbito administrativo, ante los tribunales de protección del niño y del adolescente y en materia de responsabilidad penal del adolescente.

4. Defensorías del Niño y del Adolescente: constituyen un servicio de interés público desarrollado por el Municipio o por la sociedad, con facultades de intervención conciliatoria en la solución de problemáticas específicas que potencialmente o efectivamente generen violación de derechos de niños y adolescentes individualmente considerados, en todo caso consiste en un servicio gratuito con carácter orientador mas que impositivo que brinda apoyo multidisciplinario y de asistencia en la materia y promueve el fortalecimiento de lazos familiares mediante procesos no judiciales de naturaleza conciliatoria.

5. Entidades de Atención: se presentan como instituciones de interés público encargadas de la ejecución de programas y el cumplimiento de medidas y sanciones, en este caso los programas constituyen la unidad de desarrollo de una buena parte de las políticas públicas en beneficio y atención directa del niño o de la familia.

Así a los Consejos de Derechos como entes especializados se les atribuye autonomía en el ejercicio de sus funciones previéndose una gestión jerárquicamente desligada del Poder Ejecutivo desde el punto de vista orgánico y funcional.

Los Consejos de Derecho además de funcionar en los tres niveles políticos territoriales, se encuentran integrados en un 50% por miembros del sector público y

en el otro 50% por miembros de la sociedad según el Artículo 136 de la LOPNA (1998).

De conformidad con lo previsto por el Art. 135 los Consejos de Derecho deberán funcionar atendiendo a los siguientes principios: (a) Corresponsabilidad del Estado y de la sociedad en la defensa y garantía de los derechos de los niños y adolescente, (b) Promoción del principio de descentralización administrativa a nivel estatal y municipal con procura del fortalecimiento de los Estados y Municipios en el manejo de la materia, (c) Respeto de la autonomía municipal y consideración del Municipio como entidad primaria en la materia y (d) Acción coordinada entre los Consejos de Derecho y los demás integrantes del SPINA (LOPNA, 1998).

En este caso la misma Constitución de la República (1999) privilegió igualmente la posición del Municipio en cuanto a la materia, así en su Artículo 178 establece como atribución del Poder Municipal : “la promoción de la participación (...) y del desarrollo de servicios de protección a la primera y a la segunda infancia y a la adolescencia”.

Mas ello no desvirtúa las actuaciones concurrentes de los Consejos de Derecho en el ámbito nacional, estatal y municipal presente a pesar de sus competencias exclusivas sobre todo desde el punto de vista nacional con la formulación de políticas y planes nacionales y el establecimiento de directrices, inscribir los programas de organizaciones nacionales e internacionales asesorar sobre la suscripción de convenios internacionales en la materia y suscribir convenios en el área de su competencia; y desde el punto de vista municipal, registrar entidades de atención, programas y defensorías, supervisar la prestación de servicios por parte de estos y promover la creación de los Consejos de Protección e intervenir en su selección (Artículos 137, 143 y 147 LOPNA-1998).

Conformación de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente

El órgano directivo de los CDNA a nivel nacional, estatal y municipal se encuentra conformado por miembros del sector público y por miembros de la sociedad en representación paritaria de los intereses del Estado y de los intereses de los particulares, en este sentido, se contempla el mismo número de miembros en representación de cada sector, todo ello en atención al Artículo 136 de la LOPNA (1998).

En el Consejo Nacional de Derechos los miembros del sector público son nombrados por el Poder Ejecutivo a través del órgano que corresponda, así pues de conformidad con el Artículo 140 ejusdem, estos representantes deben corresponder al Ministerio de Relaciones Interiores, al Ministerio de la Familia, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, al Ministerio del Trabajo y al Consejo Nacional de la Cultura, para un total de 7 miembros en representación del Ejecutivo Nacional y paritariamente se deben elegir 7 miembros en representación de la sociedad.

Por su parte los miembros del Poder Ejecutivo Estatal para la integración de cada uno de los Consejos Estadales de Derechos y del Poder Ejecutivo Municipal para la integración de los respectivos Consejos Municipales de Derecho, son designados de acuerdo a lo contemplado por la Ley Estatal o por la Ordenanza Municipal respectiva, entendiéndose que queda a juicio del órgano legislativo que corresponda, la fijación del número total de miembros del órgano de dirección y las Direcciones de Gobierno que encontrarán representación en el seno del Consejo.

En este sentido en el caso de los Consejos Estadales la designación de los representantes del sector público corresponde a la Gobernación del Estado (Artículo 146 ejusdem), de lo que puede deducirse que la misma puede ser realizada por el Gobernador del Estado o por los Directores de Gobierno cuyas Direcciones deban ser representadas en el respectivo Consejo de acuerdo al mandato legal y en el caso de los Consejos Municipales la potestad de designación es ejercida por la Alcaldía, ya sea por medio del Alcalde o de alguno de los Directores de Gobierno cuyas Direcciones hubieren de encontrarse representadas.

Por su parte los representantes de la Sociedad al Consejo Nacional de Derechos, se eligen en foro propio atendiendo a la proporcional representación de organizaciones privadas y mixtas encargadas de la atención a niños y adolescentes o particulares vinculados a entidades o programas de protección, promoción, investigación o defensa de derechos y garantías, al igual que se pueden elegir particulares provenientes de otros sectores (Artículo 141 ejusdem). En este mismo sentido la elección de los representantes de la sociedad a los Consejos Estadales y Municipales se realiza en foro propio atendiendo a las condiciones y requisitos establecidos por la respectiva ley estatal u ordenanza municipal.

En todo caso y siempre que se respete el principio de paridad o proporcionalidad entre los representantes de sector público y la sociedad se pueden realizar modificaciones al número de miembros ya sea por vía de ley o por vía del reglamento interno del respectivo Consejo, por lo que constituye parte de la capacidad de autonormarse de estas entidades, la posibilidad de establecer unilateralmente cambios en el número de miembros de su órgano de dirección (Artículo 142 ejusdem).

En relación a la elección de consejeros en representación de la sociedad, el Tribunal Supremo de Justicia se pronunció aclarando:

1. (...) los representantes de la sociedad son elegidos,..., no son designados por una autoridad sino que son seleccionados mediante un proceso electoral (...) la sociedad es soberana para decidir los procedimientos democráticos que considere más adecuados, para escoger con independencia a las personas que actuaran como sus Consejeras.
2. El foro propio es la asamblea de ciudadanos reunidos para defender y proteger los derechos humanos de la infancia, en el cual pueden participar las organizaciones y grupos que trabajan directamente para la protección de los niños y las personas interesadas en preservar el interés superior de los niños (...)
3. El foro propio tiene potestad legal, conforme lo dispuesto en el Art. 70 de la Constitución, para decidir las normativas y procedimientos para regular los procesos de elecciones de los Consejeros representantes de la Sociedad.

La Sala llega a la conclusión que con la expresión <foro propio> el legislador lo que quiso indicar es que la sociedad (...) reunida en Asamblea de Ciudadanos, (...) conformada por organizaciones,

asociaciones, fundaciones no estatales y por personas naturales que tengan en común una vocación social puesta al servicio del interés superior del niño, con plena libertad de actuación y con respeto de la voluntad de la mayoría, establezca (...) las normas que han de regir el proceso electoral para la selección de las personas (...) y proceda a elegir sus representantes”. (Sala Electoral - Sentencia N° 21 de fecha 12 de marzo de 2003)

Características funcionales y organizativas de los CDNA

Los CDNA forman parte de la Estructura Administrativa del Estado bajo la forma de autoridad autárquica con un amplio margen de autogestión (administrativa, patrimonial y técnica) limitada por la Carta Superior y por la Ley que los crea, en la que se define su misión, funciones, estructura y las reglas generales a seguir en el cumplimiento de sus objetivos como entidades estatales, por lo que no se encuentran integrados directamente a ninguna de las ramas formales del Poder Público en la orientación horizontal de su distribución (ramas Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Ciudadana y Electoral), se trata de entidades que aunque operan al lado de las referidas ramas, se presentan de manera diferenciada y única para poder cumplir con las funciones asignadas legalmente por el Estado.

Los Consejos de Derecho no responden en sus formas de creación a ninguna de las modalidades establecidas en el Derecho Privado, tampoco son producto propiamente de un proceso de descentralización de la Administración desde el punto de vista territorial o funcional, más bien consisten en personas jurídicas de derecho público de naturaleza administrativa, creados por el Estado a través de la ley que regula sus actividades, con el objeto de que asuma la realización de funciones de interés general para lo cual se le reviste de potestades públicas y autonomía funcional, de ejecución y de gestión frente a las demás ramas del poder público.

Adoptan una forma de carácter preeminentemente institucional, bajo características especiales, ya que la clasificación de las personas jurídicas en entes fundacionales y entes corporativos atiende principalmente a su estructura interna, y en este caso hablamos de una masa de bienes destinada a la consecución de

determinados fines, para lo cual dicha institución goza de prerrogativas públicas, dicta actos administrativos y cuenta con una especial representación dentro de su sustrato personal tanto del Poder Ejecutivo, como de la sociedad.

Así pues como expresiones que se derivan de la personalidad jurídica de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente, pueden señalarse:

1. Son entes de carácter público creado por la LOPNA (1998), que diseñan, desarrollan, supervisan y controlan las políticas públicas, programas y acciones en materia de niños y adolescentes y dictan actos administrativos en ejecución de sus funciones, en miras a la defensa de los derechos difusos y colectivos íntimamente relacionados al Principio de Igualdad y de Justicia Social. Se consideran entes revestidos de autarquía, definida por Rodríguez Chirillo (1995: 562) como: “una especie de descentralización, que supone atribuir competencia en un área específica, a un órgano nuevo que si bien independiente de la administración central, participa de la naturaleza pública de esta”. En este sentido los CDNA se presentan como categorías especiales dentro de la organización administrativa del Estado sujetas a un régimen especial dado por la ley.

2. Revisten personalidad jurídica de derecho público y sin fines empresariales, por ende pueden ser titulares de derechos y adquirir obligaciones, actuar en nombre propio, pueden adquirir bienes, suscribir contratos y convenios en las materias propias de su competencia, actuar directamente en juicio bien sea como legitimados activos o pasivos, y en general, pueden realizar cualquier tipo de actos y negocios jurídicos, y todas estas actividades las despliegan sin estar sometidos al control directo del Poder Ejecutivo y sin requerir para ello autorización previa de la Administración Central del Estado, matizando el régimen general de los entes institucionales.

3. La ley establece el régimen de colegialidad en la composición del órgano de dirección de los CDNA, el nombramiento y selección de sus miembros responde inicialmente a un principio de representatividad de determinados sectores y atiende igualmente a la aptitud de los miembros en la materia; los representantes del sector público son designados por el Poder Ejecutivo, integración esta que viene dada

justamente por ostentar aquellos la titularidad de determinados órganos y las personas electas por la sociedad representan los intereses de los sectores involucrados en la protección de niños y adolescentes, atribuyéndoseles una participación funcional con imbricación orgánica, en la elaboración de las disposiciones relativas a la materia.

La organización interna del cuerpo directivo se basa en un staff de consejeros (14 en el ámbito nacional y de número variable en el ámbito estatal y municipal), bajo cuya dependencia opera la Dirección Ejecutiva de cada Consejo como órgano asesor. Las funciones se reparten entre los consejeros, sin que haya división del órgano colegiado, que en todo caso detenta el poder de adoptar en forma definitiva las decisiones de cada CDNA. Igualmente los miembros de los CDNA están afectados por el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos.

4. Cuentan con patrimonio y recursos propios los cuales administran bajo su propia responsabilidad, adquieren en forma individual los compromisos financieros necesarios para el ejercicio de sus funciones, contando con una asignación presupuestaria de carácter legal en virtud de lo cual reciben recursos del presupuesto general del Estado. En este sentido deberán preparar el correspondiente Plan Operativo y Estratégico en el que se reflejan la cuantificación de actividades y metas previstas para el ejercicio fiscal del que se trate y el componente económico vinculado a aquellas, elevándolo al órgano de gobierno competente para su sometimiento a aprobación del órgano legislativo. Los CDNA están sometidos al control que rige la materia presupuestaria y financiera, tanto en el ámbito nacional, estatal y municipal, según fuera el origen de los recursos.

5. De lo anterior se consecuencia que los CDNA se sostienen de las asignaciones otorgadas mediante los Presupuestos Generales del Estado ya sea en el ámbito nacional, estatal o municipal; sin que esté previsto por la ley el que puedan cobrar alguna tasa parafiscal por la inscripción y registro de entidades, programas y defensorías, como rendimientos afectados a la cobertura de los gastos generados por la prestación del servicio; lo que supone una total dependencia económica del presupuesto estatal, en la medida que su normal funcionamiento queda en manos de la asignación de recursos económicos efectuada por el Gobierno, lo cual considera la

autora, puede llegar a afectar sensiblemente los términos de autarquía de estos entes. Caso contrario tiene lugar respecto de los Fondos de Protección que pueden procurarse a través de específicas actividades un caudal suficiente para la prestación del servicio de financiamiento encomendado.

6. Son entidades responsables, quedando sujetas a la reparación efectiva e integral de los daños y perjuicios que ocasionen como consecuencia de sus actividades, por lo que son susceptibles de ser compelidas a indemnizar a los particulares por su actuación.

7. Tienen capacidad para administrarse a sí mismos, es decir para resolver todas las cuestiones que forman parte de su competencia específica, como entes especializados en la aplicación y control del marco garantista de la LOPNA (1998) y el SPINA; en consecuencia, sus actos no se encuentran supeditados a las orientaciones, decisiones o directrices de otras autoridades administrativas ni están adscritos o vinculados a ninguna dependencia de la Administración en términos de jerarquía, ni a otros órganos del Poder Público, todo ello sin menoscabo de la obligatoriedad en el cumplimiento de los parámetros constitucionales y legales (como régimen propio) y los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Derechos en materia de programas de protección y atención de niños y adolescentes (en el caso de los CDNA estadales y municipales), por lo que puede hablarse de una ruptura en las relaciones de supra-subordinación entre estos entes y cualquier órgano del Poder Público.

8. No se encuentran sometidos a control de tutela por parte de Ministerio alguno como consecuencia de la ausencia de poder de control del Poder Ejecutivo respecto de los Consejos.

9. Como personas jurídicas de derecho público se encuentran sometidos a los controles por parte de la Contraloría General de la República, de conformidad con lo preceptuado en la Ley especial (Arts. 7 y 9 Lit. 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal). Igualmente están sometidos al sistema de control de administración financiera del sector público, control interno este efectivizado por medio de las unidades de auditoría interna.

10. Tienen potestad normativa interna en los aspectos organizativo y funcional, además de tener competencia para la ventilación, tratamiento y resolución de todas las situaciones y problemas que resulten relativos al ente, todo ello según la LOPNA (1998), las leyes estatales y las ordenanzas municipales de protección.

11. Se presentan como entes deliberantes, que consideran y deciden políticas y acciones en materia de protección integral de niños y adolescentes, atendiendo a la situación general socio-familiar e institucional (análisis del proceso social), a los lineamientos de gestión constitucionales y legales, los controles legales, el presupuesto asignado o por asignar y los derechos en procura de garantía; en este sentido fungen como organizaciones administrativas que dirigen la producción y la inversión social de los órganos de gobierno en relación a la materia, mediante planes operativos concertados que incluye la asignación de recursos reales y financieros en función de productos y resultados y mediante la integración de planes presupuestarios tendientes a la disminución efectiva de los conflictos sociales identificados y priorizados por parte de aquellos.

12. Se presentan como entes consultivos, con funciones de asesoría técnica especializada respecto de los demás integrante del Sistema en materia de interpretación y aplicación de la normativa legal, derechos y garantías, funcionamiento y atribuciones de los entes y órganos del Sistema y relaciones interinstitucionales e interorgánicas que tienen lugar en el sector; pudiendo emitir opiniones técnicas sobre la factibilidad, oportunidad y procedencia social de las políticas, acciones y directrices propias, sobre las acciones emprendidas por los demás integrantes del Sistema de Protección y por los demás órganos del Poder Público que asumen competencias vinculadas con el sector.

13. Ejecutan funciones contraloras al vigilar, evaluar y realizar los seguimientos correspondientes en procura de la adecuada e idónea formulación y ejecución de programas por parte de los demás integrantes del Sistema de Protección, de los órganos del Estado y de entes privados; estableciendo estrategias con visión de integralidad de derechos, protección y acciones y con altos estándares de intersectorialidad entre los involucrados y afectados.

14. Ejercen potestad autorizatoria, en el sentido que al inscribir y registrar Entidades, Programas y Defensoría (en el caso del CNDNA y de los CMDNA), otorgan efectivamente, permisiones de determinadas prácticas restrictivas y pueden imponer sanciones si el funcionamiento de aquellas presenta desviaciones según lo establecido en la ley, en este sentido sus resoluciones son impugnables ante la instancia jurisdiccional competente, en los mismos términos que son revisables los actos de las demás Administraciones Públicas.

15. Ejercen poder de codecisión, ya que para la suscripción de convenios internacionales en la materia, por parte del Estado, se exige el informe favorable del CNDNA, según el literal p) del Artículo 137 de la LOPNA (1998).

16. Sus decisiones resultan vinculantes para todos los entes y órganos administrativos integrantes del Sistema de Protección y cualquier otro ente u órgano que trate y ejecute actividades, funciones, atribuciones y competencias en materia de niños y adolescentes, siempre que dichas acciones se realicen en cumplimiento de lo preceptuado legalmente, todo ello en consecución del establecimiento de objetivos generales, uniformes y comunes entre todos y cada uno de los entes y órganos que intervienen en la materia y una aplicación de carácter universal que propenda a la protección efectiva de derechos y garantías; por lo que en todo caso al dictar políticas públicas en el sector, dirigen y orientan la planificación operativa, de programas y la planificación presupuestaria por parte de las estructuras subjetivas estatales que ejecutan funciones en la materia.

Igualmente sus informes técnicos especializados resultan vinculantes en materia de adopción de niños y adolescentes, tanto en relación a los estudios y determinación de adoptabilidad de los niños y adolescentes e idoneidad de los solicitantes, como en relación al seguimiento técnico del proceso de adopción especialmente durante el período de prueba de convivencia y pernocta establecido durante la sustanciación de aquel; esto en el caso de las Oficinas de Adopciones adscritas al CNDNA y a los CEDNA (Artículo 139 Lits: b, c y g y Artículo 145 Lits. b, c y g de la LOPNA, 1998).

17. Los actos de los CDNA son actos administrativos y la decisión de la máxima autoridad del organismo como cuerpo colegiado agota la vía administrativa, por lo que no resulta procedente la aplicación del artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA-1982) sobre lo que la doctrina y la jurisprudencia han llamado el recurso jerárquico impropio que se interpone ante el Ministro de adscripción de los Institutos Autónomos; en este caso contra las decisiones de los CDNA sólo cabe ejercer en vía administrativa, recurso de reconsideración y resuelto dicho recurso o vencido el plazo para su interposición, habrá de considerarse agotada la vía administrativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 305 de la LOPNA (1998).

18. En lo relativo a la jurisdicción contencioso-administrativa, los actos administrativos de los entes y órganos que conforman el Sistema de Protección se encuentran sometidos a la revisión de los Tribunales de Protección del Niño y el Adolescente, como órganos jurisdiccionales con competencias especiales en la materia, en este caso serán los referidos tribunales los que habrán de conocer de las acciones y recursos que se interpongan por los afectados contra las decisiones de los CDNA, según el párrafo tercero del Artículo 177 y el Artículo 307 de la LOPNA, en este caso se excluye la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria en el conocimiento de recursos de nulidad contra las decisiones de estas instituciones. Aunque no participan de las ramas tradicionales del Poder Público, por la naturaleza y carácter de sus funciones propias, ejercen actividad estrictamente administrativa y por la potestad pública autárquica que implementan e instrumentalizan al ejercer dichas funciones, se encuentran sometidos al control de la jurisdicción especial.

Requisitos de los Actos Administrativos de los CDNA

Cuando se menciona que los CDNA emiten actos administrativos es porque como titulares de potestad pública y garantes del bien común influyen y afectan los intereses particulares e interactúan con otros sujetos de derechos, como parte de la

relación jurídica que se establece mediante su actuación, una actuación que en todo caso se encuentra sometida a la Ley, en miras a la consecución de los fines del Estado, por lo que como asentó la SPA de la Extinta Corte Suprema de Justicia en relación a la función administrativa del Estado, también los CDNA se presentan como: “sujetos(s) de derecho(s), titular(es) de intereses, (y) agente(s) propio(s) de la función administrativa” (SPA CSJ, 18 de Julio de 1963). Así pues se pretende bajo el presente título, abordar si los actos administrativos mediante los cuales se adoptan las decisiones que competen a los Consejos de Derecho se emiten cumpliendo los requisitos fundamentales y formales que comportan los actos administrativos según la doctrina.

Elementos Fundamentales

Aquí se consideraron la competencia, la manifestación de voluntad y el fin. La **Competencia** es definida por la extinta Corte Suprema de Justicia como: “la aptitud legal del órgano administrativo para actuar en sus relaciones con organismos públicos y con particulares y exige un texto normativo expreso (Constitución, ley, reglamento o resolución)” citado por Leal (1997: 67).

En este mismo sentido Virga citado por Peña (2003: 223) se refiere a la competencia como “la esfera de potestad administrativa atribuida por Ley a cada órgano de un ente”. Las potestades comprendidas por la competencia se presentan como el ámbito de actuación material de la estructura administrativa (lo cual nos permite incluir no sólo a los órganos sino también a los entes) y direccionan las actuaciones del titular del órgano (órgano-persona).

Por su parte la vigente Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP-2001) establece en su Artículo 26:

Toda competencia atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento, y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna; salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos dictados de conformidad con la Ley...

La competencia se encuentra delimitada respecto de los Consejos de Derechos según la materia de defensa y promoción de los derechos difusos y colectivos de los niños y adolescentes y según el territorio del Estado o Municipio en el que funcionen respectivamente.

En tal sentido los Consejos de Derecho tienen competencia legal para la elaboración y seguimiento de políticas públicas y planes de acción como mecanismos estructurales de intervención estatal respecto de los problemas sociales, mediante formas de actuación tendientes a la efectividad de la protección de los derechos difusos y colectivos de la infancia.

En relación a los Consejos Estadales de Derecho del Niño y del Adolescente, la LOPNA (1998) preceptúa las siguientes atribuciones y competencias funcionales cuyo ejercicio da ocasión a la emisión de actos administrativos por parte de aquellos:

Artículo 143: Son atribuciones de los Consejos Estadales de Derecho:

Lit. a) Formular a nivel estatal en forma coordinada con los CMD que funcionen en su jurisdicción, la política y los planes estadales de acción en materia de protección del niño y del adolescente, en concordancia con la política nacional y los lineamientos del CND.

Lit. d) Hacer seguimiento y control de la ejecución de la política estatal de protección del niño y del Adolescente de acuerdo con los lineamientos del CND.

Lit. e) Reclamar y proponer a las autoridades estadales competentes planes de acción y asignación de recursos para solucionar problemas que en materia de niños y adolescentes existan en su jurisdicción.

Lit. k) Hacer estudio y propuestas en relación al porcentaje del presupuesto estatal que debe ser destinado a ejecutar las políticas sociales básicas y asistenciales, con el fin de asegurar los derechos y garantías consagrados en la ley. (LOPNA-1998).

En relación a los Consejos Municipales de Derechos:

Artículo 147: Son atribuciones de los Consejos Municipales de Derechos:

Lit. a) Formular las políticas, directrices técnicas y planes locales de acción en materia de protección del niño y del adolescente, que serán aplicables dentro del municipio, de acuerdo con los lineamientos del CND.

Lit. b) Hacer seguimiento y control de la ejecución de la política municipal de protección al niño y al adolescente.

Lit. c) Reclamar a las autoridades municipales competentes planes de acción y asignación de recursos para solucionar problemas que en materia de niños y adolescentes existan en su jurisdicción.

Lit. g) Registrar las Entidades de Atención cuya sede principal se encuentre en el respectivo municipio; inscribir los correspondientes programas de protección; registrar las Defensorías y Defensores del niño y del adolescente que presten servicios en el municipio y extenderles las correspondientes tarjetas de identificación.

Lit. h) Supervisar y evaluar la prestación de servicios de protección por parte de las entidades de atención y de las Defensorías del Niño y del Adolescente, así como el desarrollo de programas que haya inscrito.

Lit. i) Revocar en los casos procedentes la inscripción de programas o los registros a entidades de atención, Defensorías y Defensores del niño y del adolescente.

Lit. p) Hacer el estudio y propuesta en relación al porcentaje de la asignación presupuestaria que debe ser destinada a ejecutar las políticas sociales básicas y asistenciales, con el fin de garantizar los derechos y garantías consagrados en la ley (LOPNA-1998).

Igualmente dentro de la competencia deben considerarse las técnicas de alteración competencial como excepciones específicas al concepto de competencia y su aplicación respecto de los CDNA:

1. La delegación: A juicio de la autora esta fórmula de excepción sobre la improrrogabilidad de la competencia, no aplica en relación a las atribuciones de los Consejos de Derechos, al ámbito material abordado por los Consejos y el especial interés público cuya consecución procuran, además si se parte de la especialidad técnica de estas estructuras en el manejo de las funciones atribuidas legalmente mediante una estructura orgánica multidisciplinaria; mal podría considerarse la posibilidad de estos delegaran el despliegue de sus funciones a otros órganos dentro de SPINA o fuera del mismo, respecto de los cuales estos Consejos no se presentan como superiores jerarcas.

A tal efecto no debe confundirse su naturaleza de autoridades coordinadoras de acciones en la materia con roles jerárquico-organizativos frente a los demás órganos del Sistema, los cuales tienen sus competencias y atribuciones expresamente establecidas en la Ley. Más si podría considerarse la posibilidad de delegación interorgánica por parte del órgano directivo colegiado de los Consejos de Derechos frente a las áreas u órganos técnicos especializados que forman parte de la estructura organizativa de cada uno de estos entes. En relación a esto último, se considera

relevante referir la aplicación supletoria del Artículo 35 de la LOAP (2001) de conformidad con el cual: “Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o en leyes especiales, la delegación...interorgánica no procederá en los siguientes casos:...1. Cuando se trate de la adopción de disposiciones de carácter normativo...”

Quedando expresamente limitada por ley la posibilidad de que se delegue la potestad de emisión de los actos normativos internos del Consejo por aplicación supletoria de la LOAP (2001).

2. La avocación: No resulta aplicable bajo los parámetros de funcionamiento de los Consejos de Derechos ni aún entre el órgano directivo (Cuerpo de Consejeros) en relación a las funciones ejercidas por las áreas técnicas integradas a la estructura del Consejo, por cuanto las funciones deliberativas, de supervisión, de control y de registro corresponden de manera exclusiva al cuerpo de consejeros como órgano colegiado de dirección, pues en todo caso las atribuciones de las áreas administrativas constituyen fundamentalmente funciones de asesoría y apoyo técnico.

Por último en relación a la competencia resulta necesario referirse a la denominada competencia subjetiva que tiene lugar en relación al titular del órgano) y que a juicio de González citado por Entrena (1989: 219), es equiparable a los términos de “aptitud (de aquel) para actuar con relación a dicho órgano y a los interesados”, así pues es necesario la validez del acto de designación, nombramiento o elección del titular del órgano.

En el caso de los CDNA los Consejeros que integran el órgano de dirección del referido ente, representan paritariamente al sector público y a la sociedad, con lo que, los representantes del sector público son designados de acuerdo a lo establecido en los Artículos 136, 140, 141, 146 y 148 de la LOPNA (1998), así los representantes al Consejo Nacional son designados por la máxima autoridad del organismo del que se trate y los representantes a los Consejos Estadales y a los Consejos Municipales son designados por la respectiva gobernación o alcaldía según la normativa dictada.

Por su parte los representantes de la sociedad son electos mediante un proceso de foro propio en el ámbito político-territorial de competencias, todo ello de conformidad con los Artículos 141, 146 y 148 de la LOPNA (1998).

Otro elemento fundamental es la **Manifestación de la Voluntad** que de conformidad con el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA-1982) puede ser de voluntad (cuando se trata de una potestad discrecional), de conocimiento (cuando la Administración da fe de una circunstancia) o de juicio (cuando se produce como resultado de una análisis o estudio realizado por la Administración).

Al comprender estos entes la inclusión de un órgano colegiado de dirección, deben observarse los requisitos y formalidades necesarias para la conformación de la voluntad colegiada en cuanto a la convocatoria a las sesiones, la iniciativa de convocatoria, el contenido y precisiones del acto de convocatoria, el orden del día, el lugar de celebración, el quórum asistencial, la deliberación del cuerpo colegiado como fundamento y motivación de la decisión que se produzca, la votación como forma de adopción de las decisiones colegiadas y la documentación de la voluntad colegiada mediante el levantamiento de las actas correspondientes, aspectos todos estos regulados en el Reglamento Interno de cada Consejo de Derechos. En este sentido el Reglamento Interno del CNDNA regula el tipo de sesión en sus Artículos 9, 10 y 11; la dinámica de las sesiones en los Artículos 16, 17 y 18, los aspectos relativos a los debates y deliberaciones en los Artículos 32, 33 y 36, las votaciones en los Artículos 41, 42 y 44 y por último en relación a la voluntad colegiada regula lo relativo al Diario de Debates en los Artículos 44 y 45 ejusdem.

La manifestación de voluntad se encuentra asociada a los motivos de hecho y de derecho estimados por la estructura administrativa (ente u órgano) para la emisión del acto, así pues resultará necesario un estudio circunstanciado de los hechos y de las potestades legales atributivas de competencia a los efectos de dar lugar a la emisión del acto administrativo. Estos motivos permiten determinar que el acto administrativo estime la materialidad de los hechos y que estos hechos se adecuen a aquellos que de conformidad con la ley pueden dar origen al acto en si mismo, a lo que la Sala

Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, llamó la adecuación material del acto administrativo a la ley (1994), este criterio se encuentra reiterado actualmente por la SPA-TSJ al manifestar:

todo acto administrativo (...), requiere: a) que el órgano tenga competencia; b) que una norma expresa autorice la actuación; c) que el funcionario interprete adecuadamente esa norma; d) que constate la existencia de una serie de hechos del caso concreto, y e) que *esos supuestos de hecho concuerden con la norma y con los presupuestos de hecho*. Todo ello es lo que puede conducir a la manifestación de voluntad que se materializa en el acto administrativo (SPA-TSJ. Sentencia N° 01705 de fecha 20 de Julio de 2000) (cursivas propias).

En este sentido de conformidad con las competencias señaladas up supra puede hablarse de determinadas modalidades de actuación funcional de los CDNA, atendiendo a las finalidades perseguidas en virtud de ellas, así pues:

En el caso del CNDNA, de los CEDNA y de los CMDNA, atendiendo a competencias concurrentes:

1. Formulación, seguimiento y control de políticas públicas y planes nacionales, estatales y municipales de acción (Arts. 137 lit. a), g) y h); 143 lit. a) y d); 147 lit. a) y b) LOPNA-1998), para lo cual se deberán establecer en orden a los hechos: cuáles son los problemas, sus causas, el orden de prioridad de los problemas y a quienes afecta; igualmente deberán calificarse los referidos hechos contrastándolos con las normas garantistas para identificar los derechos vulnerados y la finalidad perseguida por el acto, apreciando estas situaciones con base a las condiciones particulares del contexto (factores económicos, sociales, culturales, políticos, cívicos y geográficos), lo que permitirá establecer las estrategias de acción, los resultados perseguidos, las oportunidades, recursos y responsabilidades.

2. Proponer a las Autoridades nacionales, estatales y municipales *planes de acción y asignación de recursos* para solucionar problemas (Arts. 137 lit. j); 143 lit. e); 147 lit. c) y p) LOPNA-1998), para lo cual deberán establecer el impacto inmediato de la situación como vulneración de derechos difusos y colectivos, igualmente deberán fijarse sus consecuencias a mediano y largo plazo, el contexto

subjetivo afectado o población comprometida, las causas del problema, la viabilidad y pertinencia de acciones inmediatas, las fases y metas del plan de acción, los recursos necesarios para su ejecución, la destinación de los referidos recursos y su concordancia con los vigentes planes presupuestarios del Estado. Los mismos elementos habrán de direccionar las propuestas en relación al porcentaje del presupuesto estatal destinado a la ejecución de políticas sociales básicas en la materia (Arts. 143 lit. k); 147 lit. p) LOPNA-1998).

3. Emitir opinión sobre la viabilidad y adecuación de los planes intersectoriales que emprendan las autoridades competentes en materias relacionadas con la protección integral de la infancia, tales como; educación, salud, alimentación, adolescentes trabajadores, entre otras. En este caso los Consejos de Derecho deberán analizar la observancia de los elementos de ejecución de dichos planes en relación a los principios de fortalecimiento familiar, no discriminación e interés superior del niño.

4. Emitir opinión en relación al porcentaje del presupuesto nacional, estatal o municipal que se contemple con la finalidad de ejecutar políticas sociales básicas, para lo cual deberá realizarse la confrontación de las referidas asignaciones ante las necesidades y derechos vulnerados que cubre garantizando que aquellas concuerden con el diagnóstico situacional preparado por el respectivo Consejo y atendiendo al la totalidad de partidas por programas que contemple el presupuesto de que se trate. Mediante esta atribución se asigna a los CDNA el control material de de la asignación privilegiada de recursos contemplada legalmente como modalidad a través de la cual se traduce el Interés Superior del Niño, de conformidad con el lit. b) del Artículo 7 de la LOPNA (1998).

Esta competencia se encuentra calificada como un parte de las potestades consultivas que detentan los Consejos y en todo caso aunque no se traduce en un acto administrativo de carácter abstracto por cuanto no comporta obligatoriedad de observancia por parte del Poder Ejecutivo, su contravención por parte de aquel puede dar ocasión al ejercicio de la acción de protección por parte del CDNA ante el Tribunal competente, alegando la violación de los derechos y garantías difusos y

colectivos de la infancia, pues la destinación insuficiente de recursos económicos y financieros a la atención de políticas sociales básicas ante la existencia de la contemplación de gastos y destinaciones que no revistan la misma trascendencia, urgencia y necesidad puede ser calificada como una vulneración al principio del interés superior del niño y a los derechos difusos y colectivos (Artículo 137 lit. n), Artículo 143 lit. g) y Artículo 147 lit. f) de la LOPNA-1998).

5. Lo anterior encuentra relación con la función de efectuar denuncias y seguimiento de acciones ante las autoridades competentes en el Estado, por la prestación ineficiente o insuficiente de servicios públicos, cuando la referida desviación afecta los derechos de una población infanto-juvenil indeterminada, en relación a lo cual aplica el anterior comentario sobre el ejercicio de la acción de protección por parte del CDNA. Esta competencia se presenta como parte de la potestad supervisoria y de control en relación a los mecanismos de efectivización y cumplimiento de los derechos difusos y colectivos.

6. Ejecutar específicas funciones de dirección y control en relación a los Fondos de Protección del Niño y del Adolescente según el Art. 339 LOPNA (1998), tales como: a) elaborar el plan de acción y el plan de aplicación de los recursos del respectivo Fondo, b) establecer los parámetros técnicos y directrices para la aplicación de los recursos del Fondo, c) revisar y aprobar la ejecución, resultados financieros y balances del Fondo, d) fiscalizar los programas ejecutados con recursos del Fondo, e) aprobar convenios, acuerdos y contratos en relación al Fondo y f) autorizar la utilización excepcional de los recursos del Fondo en el financiamiento de políticas sociales básicas.

7. También pueden contarse determinadas funciones promocionales que comparten los CDNA asociadas más bien a una potestad discrecional de determinación autónoma sobre la necesidad, oportunidad, conveniencia y modalidad en su ejecución, tales como: a) promover la creación del SPINA en el ámbito de su competencia; b) promover el desarrollo equilibrado del SPINA en todos los Estados y Municipios del país; c) promover la divulgación de derechos, garantías y deberes de

los niños y adolescentes y promover mecanismos de coordinación con autoridades nacionales e internacionales.

En el caso del CNDNA de manera exclusiva:

1. Formular los lineamientos generales y directrices a seguir por los Consejos Estadales y Municipales de Derechos y por las Entidades, Programas y Defensorías a nivel nacional, como ente rector del sistema en el ámbito de sus competencias.

2. Inscribir los programas colectivos efectuados por organizaciones nacionales e internacionales, es importante referir que este literal se refiere sólo a los programas y no a las Entidades de Atención que en todo caso deberán formalizar su inscripción ante el correspondiente CMDNA. En este caso el CNDNA deberá analizar la justificación, beneficiarios, objetivos, ejecución, productos, presupuesto, duración y ejecutores del programa para en estimación de la cabalidad de estos requisitos otorgar o denegar la inscripción lo que constituye un acto de juicio y discrecional por parte de aquel.

3. Asume funciones de asesoría técnica y legal antes de la suscripción por parte de la República de convenios o tratados en materia de niños y adolescentes, en este caso el CNDNA funciona como experto oficial en la materia emitiendo criterios sobre los términos del instrumento particular del que se trate y con la obligación por parte del Ejecutivo Nacional de formular la consulta correspondiente. Este dictamen resulta de obligatoria observancia para el órgano de Gobierno por lo que podría hablarse de una facultad de codecisión al respecto.

En el caso de los CMDNA de manera exclusiva:

1. Registrar las Entidades de Atención con sede principal en el municipio; el registro de las entidades de atención procede respecto de aquellas con carácter privado o mixto, en este sentido el procedimiento de inscripción y registro habrá de ser establecido por cada Consejo Municipal de Derechos, sin embargo el CNDNA ha emitido algunas recomendaciones genéricas y formatos de inscripción en miras a uniformizar los criterios y líneas de actuación, atendiendo a los requisitos para la solicitud de registro preceptuados en el Artículo 190 de la LOPNA (1998). Igualmente los CMDNA podrán negar la inscripción estimando las instalaciones

físicas de ejecución del programa, las finalidades del programa, la constitución y organización de la entidad, la idoneidad del personal de la entidad y las estimaciones presupuestarias para la ejecución de los programas (Arts. 192 y 194 LOPNA-1998).

2. Inscribir los programas de protección que tuvieren lugar en el Municipio, independientemente del carácter público, mixto o privado de la Entidad que los ejecute, en este caso los programas colectivos realizados por organismos de carácter nacional o internacional deberán ser inscritos en el Consejo Nacional de Derechos (Art. 186 LOPNA-1998), todo ello de conformidad con los requisitos previstos en la Ley referidos básicamente a la justificación del programa, los beneficiarios, los objetivos del programa, forma de ejecución, duración, presupuesto y formas de financiamiento (Art. 191 LOPNA-1998). La referida inscripción podrá ser negada cuando a juicio del CMDNA el programa cuya inscripción se solicita no cumpla con los principios de respeto a los derechos y garantías de los niños y adolescentes o no cumpla los requisitos descritos legalmente.

3.- Registrar las Defensorías del niño y del adolescente del municipio, de conformidad con lo establecido en los Arts. 147 Lit. g) y 206 de la LOPNA (1998) atendiendo a los requisitos de la especificación del servicio, de las personas que lo prestarán, el listado de las personas que formarán parte de la Defensoría y cualquier otro que el CMDNA estime necesario.

4.- Supervisar la prestación de servicios por parte de las Entidades de Atención y Defensorías, así como el desarrollo de los programas que se hubieren inscrito, todo ello en conjunto con las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público, pudiendo al detectar la existencia de irregularidades en la prestación del servicio imponer medidas sancionatorias de distinta gradación y gravedad, en este sentido pueden imponer advertencia, suspensión de los responsables, suspensión por tiempo determinado o clausura de la entidad de atención o programa y la revocación del registro o inscripción efectuado (Arts. 147 lit. h) e i); 199, 200, 212 y 213 LOPNA-1998).

Por su parte el **Fin** responde al interés general o bien común de la sociedad pues cada atribución y cada función de los Consejos de Derecho responde a una

finalidad específica e inmediata que se desarrolla y concretiza a través de un determinado acto administrativo. En el caso de los actos administrativos discrecionales de los CDNA, tales como la mencionada posibilidad del CNDNA y CMDNA de solicitar otros requisitos adicionales distintos para el registro de los programas que se hayan de ejecutar con cobertura colectiva por organizaciones nacionales o con cobertura local respectivamente y la posibilidad de los CMDNA de solicitar a la Entidad de Atención o a las Defensorías del Niño y del Adolescente otros requisitos adicionales distintos para el registro de aquellas, el requerimiento debe, de acuerdo al Artículo 12 de la LOPA (1982), ajustarse a la finalidad de la norma, que en este caso es el conocer la constitución, recursos, finalidades, objeto, personal, presupuesto, financiamiento, beneficiarios, justificación, productos esperados, duración y tipo de servicio de la Entidad, Programa o Defensoría; por lo que se podrá solicitar expresamente por parte de aquellos cualquier requisito tendiente a conocer alguna de estas especificaciones.

También existe un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de las funciones de evaluación que efectúan la Oficina Nacional y las Oficinas Estadales de Adopción que funcionan bajo la estructura del CNDNA y de los CEDNA respectivamente, aunque las mencionadas evaluaciones deben hacerse en cumplimiento estricto de los parámetros establecidos por las circulares técnicas emitidas por el CNDNA, por lo que en todo caso las apreciaciones relativas a la adoptabilidad del niño o adolescente, la idoneidad de los solicitantes y el emparentamiento entre el primero y los segundos debe responder a criterios técnicos fundados en el interés superior del niño todo ello de conformidad con los instructivos emitidos por el CNDNA y publicados en Gaceta Oficial de la República.

Elementos Formales

La **Motivación** es el primer elemento de tipo formal. Esta se encuentra definida por el Artículo 18 Literal 5 de la LOPA (1982) como la “expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes”, generándose la obligación de explicar, según Leal (1997) de manera

suficiente los argumentos y consideraciones en virtud de los cuales se adoptó la decisión, según juicio de este autor, la necesidad de motivación resulta obligatoria en los casos de actos discrecionales, actos que denieguen lo pedido si este corresponde a una potestad reglada, los actos en los que se abandone un precedente administrativo o que se separen del dictamen del órgano consultivo.

Se evidencia que el Art. 190 ejusdem incluye ciertos parámetros de discrecionalidad administrativa por parte del Consejo Municipal de Derechos que hubiere de realizar el registro al establecer en su literal g), la posibilidad de exigencia por parte del CMDNA de cualquier otro requisito que se considere necesario en atención a las condiciones particulares de la Entidad de Atención que solicita el registro, pero también se establece un principio de colaboración de entre la autoridad administrativa y la entidad de atención en miras al registro expedito.

En este sentido la autora se permite disentir de esta última previsión, pues la Ley establece expresamente los requisitos cuyo cumplimiento ha de ser demostrado por parte de la Entidad de Atención solicitante, para que se pueda efectuar el registro por parte del CMDNA, por lo que nada podría hacer la autoridad administrativa para colaborar con la Entidad de Atención que no cubra dichas exigencias legales, y mucho más si se parte de la naturaleza de estas entidades como ejecutoras de programas sociales (que tienen lugar entre familias y atienden directamente a niños y adolescentes) y las responsabilidades que ello implica y si por el contrario la Entidad de Atención cumple con todos los requisitos legales para su inscripción constituye entonces una obligación del CMDNA realizar la correspondiente inscripción, no bajo parámetros de colaboración sino como obligación ante la demostración efectuada por el interesado, por lo cual no se comprende del todo la finalidad del legislador al realizar esta mención de un principio de colaboración, que da mas bien lugar a posibles incumplimientos de la norma.

Igualmente el legislador estableció un margen de libertad en beneficio de los CMDNA que podrán estimar al momento de la inscripción del programa, si estos acatan de manera adecuada los derechos y garantías reconocidos legalmente a favor de la infancia, como un elemento de juicio del que puede fundamentarse el respectivo

Consejo para denegar la inscripción de los programas referidos, más también se establece la posibilidad de la Entidad de Atención de volver a presentar para estimación del Consejo, la inscripción de los programas rechazados una vez que se hubieren subsanado las circunstancias que a juicio de la autoridad administrativa hubieren ocasionado la negación de registro, lo que reafirma la necesidad de que se justifiquen los motivos que pudieron justificar el rechazo por cuanto en base a estas condiciones se fijarán las acciones para su superación por parte de la Entidad. Valen los mismos comentarios en relación al Registro de las Defensorías del niño y del adolescente del municipio, atendiendo a la posibilidad de exigencia de cualquier requisito que el CMDNA estime necesario.

Igualmente se ubica dentro de los elementos formales analizados el **Procedimiento**, que como elemento de tipo formal establecido por la ley exige que el Consejo Nacional y que cada Consejo Municipal de Derechos deba determinar los mecanismos o canales procedimentales que correspondan para realizar la inscripción de las Entidades de Atención, de los Programas, de las Defensorías del Niño y del Adolescente y de los Defensores de Niños y Adolescentes. Igualmente los CMDNA establecerán el procedimiento para la presentación del examen de suficiencia en el conocimiento que deben rendir los defensores de niños y adolescentes según la ley para obtener la tarjeta de identificación certificada (Art. 187 y 209 LOPNA-1998).

Efectos de los Actos Administrativos de los CDNA

Partiendo del análisis realizado, algunos de los actos mencionados revisten efectos generales y otros de ellos se presentan como actos de efectos particulares, en este sentido:

La formulación, seguimiento y control de políticas públicas y planes estatales y municipales de acción y la propuesta a las Autoridades estatales y municipales *planes de acción y asignación de recursos* para solucionar problemas, se concreta por medio de actos administrativos de efectos generales.

Por su parte los actos administrativos en virtud de los cuales se procede al registro de las Entidades de Atención con sede principal en el municipio; a la inscripción de los programas de protección que tuvieren lugar en el Municipio, al registro de las defensorías del niño y del adolescente del municipio, los actos de supervisión de la prestación de servicios por parte de las Entidades de Atención y Defensorías y del desarrollo de los programas que se hubieren inscrito al igual que la revocación de la referida inscripción, constituyen actos de efectos particulares.

Por último las funciones de los Consejos de Derecho en relación a los Fondos de Protección respectivos se ejecutan, a través de actos administrativos de efectos particulares, en el sentido que los mismos no afectan de manera general las situaciones jurídico-subjetivas de un número indeterminado de administrados, sino que afectan exclusivamente el funcionamiento y destinación de los recursos financieros y no financieros, del Fondo como servicio autónomo sin personalidad jurídica encargado de financiar la ejecución de programas, acciones o servicios específicos de protección y atención a niños y adolescentes.

Atribuciones y Especificaciones de los CDNA

Los Consejos de Derechos como entes que revisten rango legal han generado una ruptura o separación del modelo clásico de organización administrativa del siglo XIX, orientado fundamentalmente según Peña Solís (2002: 708) por el principio de que todo: “ente u órgano administrativo debe estar vinculado a un Ministerio (autoridad política) que a su vez responde ante el Parlamento”, ruptura esta representada por la exclusión de aquellos frente al rol jerárquico de otros órganos o entes del Poder Público e igualmente excluidos del control de tutela por parte de la Administración Pública Central como ya se refirió.

Lo anterior permite resaltar, en primer lugar, que el concepto de autarquía no se presenta como absoluto, pues en todo caso el poder público es uno sólo, y aunque se distribuye para su ejercicio en órganos que se agrupan en Ramas o en Organizaciones y asumen funciones separadas, se encuentran en obligación de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.

Razón esta última por la cual no se excluyen la potestad de la Administración Pública Central, específicamente del órgano de gobierno nacional, estatal o municipal según el ámbito de competencias del CDNA específico, de emitir lineamientos y directrices genéricas en cuanto a la Política Social del Estado que en determinados aspectos guarda estrecha relación con los derechos de la infancia, todo ello en virtud del Principio de Colaboración Armónica de los Poderes Públicos de conformidad con el Artículo 136 de la CRBV (1999), el Artículo 24 de la LOAP (2001) y el Artículo 46 ejusdem en atención al cual corresponde a los órganos superiores de la Administración Pública Central: “...la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y *evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados*”. (cursivas propias).

En todo caso la autarquía de estas autoridades esta limitada por la coordinación que debe darse con la política general del Estado, motivo por el cual deben obrar y cumplir sus funciones en coordinación con las autoridades que tienen a su cargo formular las directrices de la referida política estratégica del Estado.

En segundo lugar, la autarquía como característica de estas entidades tiene como justificación el reconocimiento de una actividad única y diferenciada y tiene como canal de concreción la profesionalización que informa el desarrollo de la actividad de interés social ejecutada por aquellas, por lo que al desearse conferir cierta manumisión y autonomía debe también propenderse a la profesionalización de los funcionarios, profesionalización que si bien se persigue para todos los funcionarios independientemente de la naturaleza y objeto de la estructura subjetiva administrativa a la que se encuentren adscritos (ya que así se contempla en principios de rango constitucional), resulta necesario puntualizarla y garantizarla aún más en el caso de estos entes con autonomía de gestión.

Mas también es muy cierto que los parámetros de nombramiento y selección de los miembros de los cuerpos colegiados de dirección de los Consejos de Derecho en el ámbito nacional, estatal y municipal no garantizan totalmente el que las funciones comprometidas sean asumidas por personas altamente calificadas con

conocimiento técnico especializado en la materia, por lo que ha llegado a cuestionarse altamente la capacidad de algunos Consejeros de Derecho en cuanto al manejo de los contenidos administrativos, gerenciales y legales que implica la dirección del ente, pues si bien correctamente se institucionalizó la propuesta de corresponsabilidad social a través de la participación orgánica⁴, no se cuidó el establecer suficientes requisitos de aptitud técnica (conocimiento o experticia), por parte de los miembros que conforman el cuerpo de Consejeros, pero no sólo de los representantes de la sociedad sino también de los representantes del Ejecutivo.

En virtud de lo anterior surge la preocupación ante la posibilidad de que se encuentre siendo actualmente sacrificado el elemento técnico que debe ser ampliamente manejado no sólo por las áreas de apoyo sino primeramente por los órganos directivos (Cuerpo de Consejeros), sobre todo si se parte de la función de diseño, ejecución y control de las políticas, planes y programas para la protección integral.

En este sentido, la autora ha podido identificar dos causas fundamentales a las que responde esta deficiencia:

1. No se establecen criterios claros y precisos que orienten la escogencia de los miembros representantes del Ejecutivo, así en la LOPNA (1998) Artículo 140, no se establecen otros requisitos más que la vinculación de la persona con determinado Ministerio, y en el caso de algunas Leyes Estadales que establecen la obligatoriedad de requisitos de formación profesional vinculada con el área, no se instrumentalizan las formas de control necesarias para garantizar que el referido requisito sea cumplido por las personas respecto de las cuales se haga el nombramiento, más pareciera tratarse de una carga para el Ejecutivo que ve en esta designación el sacrificar a un funcionario que no va a poder estar dedicado a sus tareas ordinarias para incorporarse al ente.

2. Igualmente en el caso de los representantes de la sociedad aunque la LOPNA (1998) en su Artículo 141, establece la necesidad de que en la elección se

⁴ Llamada por García de Enterría, aquella ordenada sobre el modelo corporativo, en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración (1989: 443).

guarde una proporción que garantice la presencia de personas vinculadas a organizaciones de atención y protección y de particulares dedicados a la protección, promoción, investigación o defensa de los niños y adolescentes; no se establecen formas de control sobre esa supuesta proporción, evidenciándose como en numerosos casos no son precisamente los responsables de estos programas y servicios en la localidad los que forman parte de los Consejos.

Aunado a lo anterior todavía resultan pocos los esfuerzos realizados en miras a procurar el rápido adiestramiento de los miembros del Consejo, en aspectos puntuales pero imprescindibles tales como: presentación de solicitudes de presupuesto interno de funcionamiento, elaboración de planes operativos y estratégicos, determinación del componente económico de los planes operativos, creación de los Fondos de Protección, entre otros; todo ello sin contar con la insuficiencia de lineamientos generales y criterios orientadores, que debían ser emitidos oportunamente por el CNDNA pero que no podían serlo porque este se encontraba atravesando por la misma situación infeliz de aprender sobre la experiencia y los desaciertos.

Definitivamente este conocimiento o suficiencia técnica resulta fundamental para el cumplimiento cabal de las funciones de cada uno de los CDNA y de hecho, resulta determinante al momento de proporcionales o restarles capacidad de decisión, de autogobierno, de gestión y capacidad para asumir posiciones de orientación y asesoría técnica frente a los demás órganos del Sistema y del Poder Público, lo que en últimas puede afectar gravemente su autarquía.

No puede hablarse de autonomía funcional y técnica, ni de que el ente se encuentra ajeno a las directrices, orientaciones y decisiones de las demás autoridades, cuando ignora o no maneja con cabal amplitud su posición frente a la estructura del Poder Público y las prerrogativas de las que goza para el cumplimiento de sus funciones; pero menos lo puede lograr si desconoce la forma de efectivizar el cumplimiento de esas funciones y los canales de interrelación en la estructura general del Estado, todo ello si se parte de que el problema con estas entidades no es de

carácter orgánico, de su ubicación frente al ejecutivo, sino de carácter funcional, en relación a los poderes o facultades que se les atribuyen.

Se estima necesario sostener que la legitimidad de los CDNA se fundamenta más que sobre su capacidad técnica en la participación de los sectores sociales involucrados, más es bueno cuidar de que esta participación se encuentre orientada por una verdadera preocupación en relación al sector más que por elementos de participación política ya que esto último puede comprometer la neutralidad y objetividad del ente haciéndolo vulnerable ante manejos externos. En todo caso estos elementos de legitimidad persiguen que las decisiones adoptadas tengan lugar como resultado de la valoración de las diferentes soluciones posibles (decisiones motivadas) lo que asegura la transparencia y la verdadera participación dentro de la acción de estos entes en miras a la ejecución de las funciones asignadas por el legislador.

Finalmente, la LOPNA no establece la posibilidad de seguimiento (más no de control) sobre la actividad de los CDNA, pues aunque se exige legalmente entre sus funciones el levantar un informe anual de la situación de la infancia, no se exige que el mismo sea consignado al órgano legislativo que corresponda (Asamblea Nacional, Consejo Legislativo o Cámara Municipal) ni que el referido informe realice mención detallada sobre el desarrollo de sus actividades de lo que se deduce el escaso interés del Poder Legislativo en conocer (poder de información) de las actividades de estos entes. El Poder Legislativo debió reservarse una suerte de labor de supervisión limitada, como parte de sus funciones, sobre los CDNA estrictamente en el aspecto específico de la observancia de las grandes directrices de la política social del Estado reconocida y consignada en la ley.

Este control no implica la existencia de mecanismos para neutralizar -por vías jurídicas o políticas- la independencia de los CDNA, ni la reducción o desnaturalización de su ámbito de autonomía sino un seguimiento realizado por el Poder Legislativo en ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Esta ausencia de acompañamiento por los órganos legislativos, incrementa en definitiva el riesgo de

los CDNA de caer en la esfera de los intereses de los particulares que actúan en el área de la materia regulada.

CAPÍTULO V

REFERENCIA ESPECIAL A LOS CDNA DEL ESTADO TÁCHIRA Y DEL MUNICIPIO SAN CRISTÓBAL

Ubicación e integración de los Consejos de Derecho del Niño y del Adolescente dentro de la Estructura Administrativa del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal

El Consejo Estatal de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira (CEDNA-Táchira) reviste de conformidad con el Artículo 10 de la Ley Estatal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes del Estado Táchira (LEPINA-2001) personalidad jurídica y naturaleza pública como máxima autoridad del Sistema de Protección a nivel Estatal. En el mismo sentido de la ley nacional se le atribuyen competencias deliberativas, consultivas y contraloras. Igualmente se encuentra prevista la naturaleza del Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente del Municipio San Cristóbal (CMDNA-San Cristóbal) de conformidad con el Artículo 10 de la Ordenanza Municipal sobre la creación del Consejo de Derechos, el Consejo de Protección, la Defensoría y el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente del Municipio San Cristóbal (2000), previsiones normativas estas que los conciben como verdaderas personas públicas (entes) que responden a características muy particulares frente a los otros organismos del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal.

Ambos, tanto el CEDNA-Táchira como el CMDNA-San Cristóbal, se encuentran enmarcados dentro de la Estructura Organizativa General del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal respectivamente, bajo la forma de lo que la doctrina ha denominado órganos (u entes) con autonomía funcional como criterio de encuadramiento estatal, como entes que adoptan una forma jurídica de derecho público, que persiguen la consecución de fines de eminente interés social y que deben su funcionamiento y operatividad a los aportes patrimoniales que por vía de presupuesto público les realiza la entidad federal y el municipio respectivamente, en

consecuencia su actividad tiene una incidencia patrimonial y financiera en un patrimonio público estatal, ya que todas las categorías programáticas de mayor y de menor nivel tendientes a la materialización de su producción terminal se encuentran financiadas por la política presupuestaria del Estado.

Aunque se encuentran integrados a la estructura administrativa estatal y municipal, definen por si mismos sus reglas de acción y de funcionamiento, rigiéndose por las normas legales y por las normas que dicte el propio ente, esta autarquía subyace “en el sentido funcional y orgánico aunque forma(n) parte de la Organización Administrativa del Estado...” (Betancor, 1994: 46), como estructuras subjetivas por medio de las cuales actúa el Poder Público.

La principal característica que revisten el CEDNA-Táchira y el CMDNA-San Cristóbal es su <plena autonomía> frente a los órganos de gobierno correspondientes, en el sentido de que estos no se presentan como superiores jerárquicos de aquellos, por lo que el CEDNA y el CMDNA no acatan órdenes suyas, todo ello en atención a lo preceptuado por el Artículo 11 de la LEPINA (2001), según el cual: “El Consejo Estadal de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Estado Táchira ejercerá sus funciones con plena autonomía de los demás órganos estadales del poder público” y el Artículo 10 de la Ordenanza Municipal respectiva del Municipio San Cristóbal según el cual: “el Consejo Municipal de Derechos ejerc(erá)... sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del Poder Público...”.

En lo que se refiere a su conformación responden a un elemento de neutralidad política ya que cuentan con una representación paritaria del Poder Ejecutivo Estadal y Municipal respectivamente y de la Sociedad.

El CEDNA-Táchira y el CMDNA-San Cristóbal no están integrados al Poder Ejecutivo ni Legislativo Estadal y/o Municipal, por lo que no obedecen a relación de jerarquía con respecto a las ramas del Poder Público, como autoridades que no estando subordinadas al Ejecutivo, ni siendo prolongaciones del Legislativo, están dotadas de un poder libre y neutral de influencia sobre la gestión y regulación del sector de protección a la infancia en el Estado y el Municipio.

Estas instancias constituyen una alternativa a los mecanismos centrales clásicos de intervención pública en los ámbitos sociales, son formas que detentan una intensa potestad pública y que movilizan en el sector donde actúan, la legitimidad suficiente, para que la intervención pública tenga una mayor eficacia que la que se obtendría sirviéndose de una organización directa y únicamente vinculada al Ejecutivo; aunque la realidad muestra que una de las principales amenazas a la autonomía funcional del CEDNA-Táchira y del CMDNA-San Cristóbal viene determinada por su dependencia frente al Ejecutivo en lo relativo a la asignación de recursos económicos para su operatividad y funcionamiento, puesto que no cuentan con recursos propios sino sólo con los recursos otorgados mediante la partida presupuestaria que cubra tanto los gastos derivados del funcionamiento de estos entes como los gastos derivados de la ejecución y materialización de programas de atención a los niños y adolescentes del Estado y del Municipio que se asignen en la Ley Estadal y en la Ordenanza Municipal de Presupuesto.

Si bien tienen autonomía financiera para administrar sus recursos y destinarlos bajo los parámetros de gestión propia que estimen convenientes, oportunos y viables, ello de poco les sirve si penden exclusivamente de lo que se les asigne en el presupuesto general del Estado y del Municipio.

El CEDNA-Táchira y el CMDNA-San Cristóbal no son órganos de carácter constitucional aunque su creación, como la de otras estructuras administrativas o instituciones, se encuentra autorizada por varias disposiciones constitucionales, a saber, el artículo 78, según el cual “los niños, niñas y adolescentes...estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados”, el literal 5 del artículo 178 cuyo texto indica que “Son de la competencia del Municipio (...) la ordenación y promoción del desarrollo (...) social, en las siguiente áreas: 5. (...) servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia...”.

Estas normas constitucionales facultan al legislador estadal y municipal para crear diversas entidades o estructuras administrativas, definir su perfil institucional y determinar el grado de autarquía de tales estructuras o entidades y su relación con otros órganos del Poder Público local.

Condiciones particulares de funcionamiento del Consejo de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal

Las directrices básicas que orientan el funcionamiento del CEDNA-Táchira y del CMDNA-San Cristóbal se encuentran consagradas por una parte en la Ley Estadal de Protección (2001) y en la Ordenanza Municipal respectiva (2000), y por otra parte en la LOPNA (1998) la cual reconoce expresamente la autonomía legislativa estadal y municipal, con lo que los Estados y Municipios en el ejercicio de sus competencias regionales y locales y en atención al principio de descentralización, asumen de manera autónoma el proceso de creación de los órganos de protección dentro de su espacio político territorial, así como la elección de sus miembros, la reglamentación de su organización interna y de su funcionamiento, el registro y control de las entidades de atención, la inscripción y seguimiento de los programas de atención, así como el manejo de los recursos destinados para el Fondo de Protección.

El CEDNA-Táchira y el CMDNA-San Cristóbal son entes de carácter no territorial, representativos en lo que se refiere a los miembros de la sociedad y asumen funciones activas (de declaración de voluntad), consultivas (de juicio) y de control (fiscalización y supervisión de las actividades de otros entes, órganos y ramas del poder público que ejerzan competencias en materia de niños y adolescentes a nivel estadal y municipal). Además es un ente que participa de la potestad de imperium que corresponde al Estado, en el sentido de gozar legalmente de la competencia de imposición de sanciones, de la potestad autorizatoria y de la potestad de autotutela.

El Consejo Estadal y el Consejo Municipal de Derechos abarcan un órgano directivo de carácter colegiado conformado por un grupo de consejeros (12 en el Estado Táchira y 8 en el Municipio San Cristóbal), que concurren para formar la voluntad u opinión del ente respectivo, donde su titularidad se encuentra atribuida a un conjunto de personas físicas ordenadas horizontalmente y el producto final externo de su actividad se forma en virtud de la voluntad formal manifestada por la mayoría. En este sentido el CEDNA-Táchira y el CMDNA-San Cristóbal sesionarán cada uno,

con la asistencia de por lo menos la mitad mas uno de los consejeros por cada sector, es decir, para el CEDNA-Táchira, 4 representantes del Ejecutivo y 4 representantes de la sociedad (Artículos 122, 125 y 126 del Reglamento Interno del Consejo Estatal de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira-2003) y para el CMDNA-San Cristóbal, 2 representantes del Ejecutivo y 2 representantes de la sociedad (Artículos 22 del Proyecto de Reglamento Interno del Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente del Municipio San Cristóbal-2001); excepto en el caso de asuntos que exijan un análisis urgente, en los que el quórum se entenderá conformado con un número inferior de miembros.

Igualmente la voluntad colegiada se formará por el voto favorable de la mayoría simple de los miembros asistentes a la deliberación y sólo frente a determinadas circunstancias especiales puede exigirse el voto de una mayoría calificada como la reforma del Reglamento que exigirá el voto favorable de las 2/3 partes de los Consejeros que constituyan quórum (Artículo 157 del Reglamento Interno del Consejo Estatal de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira-2003).

En este mismo sentido pueden ser convocados a las sesiones, los representantes de otros órganos del Estado o del Municipio para participar de la deliberación o debate con derecho a voz (Artículo 135 del Reglamento Interno del Consejo Estatal de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira-2003).

Se deduce la potestad organizativa y funcional del CEDNA-Táchira y del CMDNA-San Cristóbal con la posibilidad de “constitu(ir) un ordenamiento sectorial propio pudiendo sobre la base de la Ley (norma heterónoma) darse una normación interna complementaria” (Santamaría, 2000: 664), todo ello como consecuencia de un estatuto jurídico que garantiza su independencia fundada en el supuesto fáctico particular y en la materia de protección de derechos específica, donde se requiere una gestión administrativa neutral frente a los intereses privados y frente a los intereses políticos contradictorios con los que se encomiendan.

En el caso del CEDNA-Táchira este debe definir las políticas y acciones públicas en materia de niños y adolescentes de manera coordinada con los Municipios

con el objeto de mantener uniformidad y coherencia, aunque por supuesto sin desconocer las particulares necesidades de cada Municipio, con lo que las acciones en algunos de ellos pueden encontrarse dirigidas de manera más enfática a la subsanación de debilidades y ataque directo de problemáticas propias del espacio municipal de que se trate.

La naturaleza jurídica del CEDNA-Táchira y del CMDNA-San Cristóbal implica una extensión de sus poderes, siendo que no sólo ejercitan poderes de planificación, de fomento, de asesoría, de supervisión y control, el reglamentario dentro del ámbito de sus competencias, de decisión sobre las prioridades y programas a ser financiados por el Fondo de Protección e incluso detentan la legitimación activa para intentar la acción de protección contra la violación o amenaza de los derechos difusos o colectivos de niños y adolescentes ocurridos en su jurisdicción, así como solicitar la nulidad de la normativa o de los actos administrativos que se produzcan en el Estado, cuando estos violen o amenacen tales derechos.

Por otra parte el CEDNA Táchira actúa como experto oficial al emitir los certificados de idoneidad que acompañan las solicitudes de adopciones ante el órgano jurisdiccional competente, previo el levantamiento de los correspondientes informes socio-económicos y psicológicos de los candidatos a adopción, informes estos que resultan vinculantes para los solicitantes y para el tribunal de protección que conozca del procedimiento.

En todo caso el funcionamiento del Consejo Estatal y Municipal de Derechos deberá encontrarse orientado por los principios de corresponsabilidad, descentralización administrativa, fortalecimiento equilibrado del Estado y del Municipio, respeto a la autonomía municipal, acción coordinada entre los integrantes del Sistema, fortalecimiento de las familias y uniformidad en la formulación de normativas (Artículo 12 de la LEPINA-Táchira 2001 y Artículo 12 de la Ordenanza Municipal respectiva del Municipio San Cristóbal-2000).

Sin embargo ello no excluye los cuestionamientos emitidos en relación a la eficacia del CEDNA-Táchira y del CMDNA-San Cristóbal; como organismos poco democráticos pues aunque se encuentran llamados a ejercer sus funciones mediante la

promoción de la más amplia participación de las familias y la sociedad, no implementan formas efectivas de inclusión o de intervención social; cediendo a los intereses del Gobernador del Estado y del Alcalde y sacrificando su independencia de acción y la discrecionalidad en sus decisiones.

En forma genérica el Poder Ejecutivo ha asumido posiciones extremas ante estos Consejos, en primer lugar o no muestran ningún tipo de voluntad política para su creación y el proveimiento de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones; o en segundo lugar muestran la intención de dirigir sus acciones ya sea en forma directa o través de los Consejeros que representan al primero, lo que genera rupturas internas en el ente colegiado en relación a los sistemas de trabajo y la formación colectiva de acuerdos y normativas, en desmedro de la verdadera participación ciudadana en la gestión pública, del principio de corresponsabilidad en la materia, la prioridad de la gestión realizada por los CDNA y la capacidad de acción de estos.

Condiciones particulares de organización del Consejo de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira y del Municipio San Cristóbal

De conformidad con los Artículos 10 y 14 de la Ley Estatal de Protección del Estado Táchira (2001) el CEDNA-Táchira se estructura en forma paritaria entre representantes del sector público designados por el Gobernador del Estado y representantes de la sociedad que se escogen por medio del foro propio. Igualmente en el caso del CMDNA-San Cristóbal este se encuentra integrado por un número paritario de miembros, donde los representantes del Ejecutivo Municipal son designados por el Alcalde (Artículo 15 de la Ordenanza Municipal de Protección).

Específicamente en relación al CEDNA-Táchira, la libertad de elección de los representantes de la Gobernación del Estado se encuentra limitada, pues el nombramiento debe recaer en personas de las categorías definidas por la ley.

En este sentido de conformidad con el Artículo 16 de la Ley Estatal de Protección (2001) las Direcciones del Ejecutivo Estatal representadas en el CEDNA son:

1. La Dirección Regional de Educación del Estado.
2. La Fundación de Desarrollo Social.
3. La Dirección de Cultura y Bellas Artes.
4. El Instituto del Deporte Tachirense.
5. El Instituto de Beneficencia Pública Lotería del Táchira.
6. La Fundación Penitenciaria del Táchira.

Y las personas seleccionadas para esta representación por cuenta de las Direcciones y personas jurídicas referidas deberán cumplir los requisitos de idoneidad moral, edad superior a 21 años, ser bachiller o técnico medio como mínimo, residir o trabajar en el Estado, contar con formación profesional relacionada con el área, tener reconocida experiencia en materia de protección y defensa de niños y adolescentes y tener disponibilidad para dedicación exclusiva al cargo.

Los consejeros representantes de la sociedad son elegidos en foro propio como espacio exclusivo de participación ciudadana, atendiendo también a los preceptos legales sobre los requisitos necesarios para acceder al cargo de consejeros. Todos los Consejeros desempeñan la representación con obligación de ejercicio prioritario.

Los consejeros duran en el ejercicio de sus cargos por un período de dos años y son reelegibles por no más de dos períodos consecutivos, de lo que se deduce que el tiempo de duración de su mandato es relativamente largo además de que su designación y elección se encuentra sometida a causas de inelegibilidad e incompatibilidad. Según lo preceptuado en el Artículo 156 de la LOPNA (1998) y el Artículo 24 de la Ley Estatal de Protección del Estado Táchira (2001) los miembros del Consejo Estatal de Derechos del Estado pierden su condición de Consejeros en atención a las causales previstas expresamente en la norma.

Como consecuencia de lo anterior los miembros del CEDNA no pueden ser removidos discrecionalmente por el Gobernador del Estado (limitaciones a la

posibilidad de remoción) y sólo perderán su condición de consejeros en virtud de las causales previstas en la ley y en su reglamento interno, más en el Estado Táchira se verifican graves inobservancias a las limitaciones de remoción por parte del Gobierno estatal donde los Consejeros de Derecho designados por el Ejecutivo dependen primeramente de Direcciones de Gobierno, Fundaciones del Estado o Institutos Autónomos, presentándose casos de remoción de miembros sin justa causa.

Lo anterior no pareciera otorgar las suficientes garantías de imparcialidad deseadas, ya que el abanico de posibilidades casuísticas de remoción se apertura en forma irregular por la ley, dejándose en manos de la Administración Central la calificación de los hechos que constituyan causal para la remoción de los miembros del CEDNA, situación esta que según las garantías de funcionamiento del ente no puede encontrarse dependiendo de un criterio discrecional cuya ponderación dependa de la Administración.

La estabilidad no ha sido una característica del régimen jurídico del CEDNA-Táchira pues en el espacio de cuatro años (2001-2005) se sucedieron tres bloques de representantes del Ejecutivo Estadal, con lo que se pone en cuestión su credibilidad, atendiendo a que las reformas orgánicas parecen tener como objetivo, entre otros, modificar la composición de los órganos rectores de estas autoridades con el fin último de conseguir en los órganos de dirección orientaciones que estuvieran de acuerdo con la mayoría que sustentaba al Gobierno.

Se añade en el caso de los miembros designados en representación del Ejecutivo la necesidad de que al ser separados de sus cargos, ello se produzca mediante un acto igual a aquel mediante el cual se les designa (paralelismo de forma), es decir, mediante Decreto del Gobernador publicado en la Gaceta Oficial del Estado Táchira, y aunque parte de los miembros del CEDNA-Táchira son nombrados por el Gobierno del Estado, ello no significa que sus votos, deliberaciones y decisiones se encuentren sometidas a posterior ratificación del Gobernador o del Director de la Unidad o Dirección de la Gobernación a la que representen esos miembros, e igual ocurre en el caso del CMDNA-San Cristóbal.

El CEDNA-Táchira y el CMDNA-San Cristóbal además se encuentran dotados de una estructura interna orgánica propia, en el caso del CEDNA-Táchira se encuentra conformada por:

Secretaría Ejecutiva

Este órgano ejecuta funciones de apoyo a la eficiencia de las sesiones y funciones generales del Cuerpo de Consejero, como consecuencia de ellos mantiene actualizado el archivo, libros de actas e información de la Memoria y Cuentas del Consejo. Igualmente certifica la fidedignidad de las actas del Consejo como instrumentos de motivación de los actos colegiados. Se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo y es ejercida por un funcionario de libre elección y remoción (Artículo 34 de la LEPINA del Estado Táchira-2001 y Artículos 46, 47, 48 y 49 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Dirección Ejecutiva

Constituye la unidad técnica y operativa del CEDNA-Táchira que garantiza la ejecución efectiva de las funciones del Consejo, en materia de políticas públicas, informes técnicos, estadísticas, proyectos de investigación y capacitación, planes intersectoriales. Igualmente el Director Ejecutivo administra el presupuesto del CEDNA de conformidad con los planes operativos y de funcionamiento aprobados por el Cuerpo de Consejeros. Se encuentra adscrita al Cuerpo de Consejeros como órgano directivo del CEDNA (Artículos 36 y 37 de la LEPINA del Estado Táchira-2001 y Artículos 55 y 56 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Contraloría Interna

Funciona como órgano de control interno en miras a la vigilancia y fiscalización de la administración de ingresos, gastos y bienes del Consejo. Vigila la correcta ejecución del presupuesto asignado. Su nombramiento y duración en el cargo se rige por lo establecido en la Ley de la Contraloría General de la República y

del Sistema Nacional de Control Fiscal (Artículos 57, 58 y 60 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Consultoría Jurídica

Brinda asesoría jurídica al CEDNA-Táchira emitiendo dictámenes y opiniones sobre los asuntos de naturaleza jurídica que sean competencia de aquel. Se encuentra adscrita al Cuerpo de Consejeros (Artículos 64 y 65 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Oficina de Defensa de Derechos y Garantías

Encargada de atender las denuncias de violación de derechos difusos y colectivos, considerar los casos que ameriten el ejercicio de la acción de protección y la solicitud de nulidad de actos normativos y administrativos que violen o amenacen los derechos y garantías de la infancia. Se encuentra adscrita a la Dirección Ejecutiva del CEDNA-Táchira (Artículo 66 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Administración

Encargada de dirigir, coordinar, ejecutar y controlar los procesos administrativos y financieros del CEDNA-Táchira, actúa de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Administración Financiera del sector público, la Ley de régimen presupuestario, la Ley de Crédito Público y la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal en lo que estas resulten aplicable. Se encuentra adscrita a la Dirección Ejecutiva del Consejo (Artículo 70 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Oficina Estatal de Adopciones

Funciona como servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito a la Dirección Ejecutiva, que tramita la fase primaria del procedimiento de adopción nacional, realizando los estudios técnicos necesarios para determinar la adoptabilidad

del niño, idoneidad de los solicitantes y condiciones garantistas de la adopción. Se encuentra conformada por un equipo técnico multidisciplinario (abogados, psicólogos, médicos y trabajadores sociales) a cargo de un Coordinador General. Sus funciones se encuentran definidas por la Ley nacional y los lineamientos emitidos por el CNDNA (Artículo 145 de la LOPNA-1998; Artículo 38 de la LEPINA del Estado Táchira-2001 y Artículos 72, 73 y 74 del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Fondo Estatal de Protección

Funciona como servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al CEDNA-Táchira al que compete el manejo de los recursos financieros y financieros destinados a la ejecución de los programas, proyectos acciones y servicios de protección y atención a niños y adolescentes. En este sentido es el CEDNA-Táchira el competente para realizar la captación y transferencia de los fondos para el financiamiento referido (Artículo 339 de la LOPNA-1998; Artículos 39 al 44 ambos inclusive de la LEPINA del Estado Táchira-2001 y Artículos 75 al 92 ambos inclusive del Reglamento Interno del CEDNA-Táchira – 2003).

Por otra parte el Director Ejecutivo, empleados y obreros del Consejo no pueden ser separados de sus cargos, por disposición del Gobernador ni por ningún otro alto funcionario del Poder Ejecutivo o Legislativo Estatal, ya que el CEDNA cuenta ad intra con una organización burocrática establecida de acuerdo con el reglamento interno aprobado por la propia autoridad del Consejo. El CEDNA-Táchira recluta a su propio personal con el objeto de neutralizar la gestión que desarrollan apartándola de arbitrarias y variables tendencias político-partidistas que distorsionarían la transparente y efectiva operatividad del ente, condicionando su disponibilidad sólo a la consecución del fin que justifica su existencia y que en este caso es un interés que abarca a toda la población tachirense.

En este sentido la LEPINA-Táchira (2001) establece en su Artículo 33:

El Consejo Estatal de Derechos (...) tiene la competencia para nombrar y remover al personal profesional, administrativo y obrero necesario para su funcionamiento, de conformidad con la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, los lineamientos generales dictados por el Consejo Nacional de Derechos (...) y su propio Reglamento Interno. El personal al servicio del Consejo Estatal (...) se rige por la Ley Orgánica del Trabajo y la demás legislación ordinaria del trabajo

Es importante resaltar que el presente artículo presenta una incongruencia pues en su parte inicial refiere que el personal del CEDNA-Táchira puede ser nombrado y removido por aquel y posteriormente recepta que el mismo es susceptible de la aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT, 1997), criterios estos excluyentes por cuanto si el personal es de libre nombramiento y remoción no gozaría de la estabilidad relativa preceptuada por la LOT (1997). Sin embargo se presenta por ley una excepción a este principio de selección y reclutamiento del personal por parte del propio CEDNA-Táchira, pues de conformidad con el Artículo 56 de la LEPINA-Táchira (2001): “*El primer Director Ejecutivo del Consejo Estatal (...), será nombrado por el Gobernador del Estado, de acuerdo a las formalidades de ley*” (cursivas propias).

Por otra parte la Ordenanza Municipal (Artículo 22) y el Reglamento Interno que rigen el funcionamiento del Consejo Municipal de Derechos del Municipio San Cristóbal aunque contempla la necesaria conformación de una estructura organizacional de apoyo a las funciones del Cuerpo de Consejeros, tal como resulta la Dirección Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, la Consultoría Jurídica, la Unidad de Atención de Derechos y Garantías Difusos y Colectivos, la Unidad de Planificación y Presupuesto; la Unidad de Investigación, Capacitación y Apoyo Técnico, la Unidad de Información Social y Seguimiento de Políticas Pública y la Unidad de Administración, ninguna de estas funcionan de manera efectiva en el referido Consejo todo ello en virtud de la falta de disponibilidad presupuestaria para la conformación y funcionamiento pleno de las áreas técnicas.

Y por su parte el Fondo de Protección del CMDNA-San Cristóbal cuenta con un Administrador, pero hasta la fecha no se ha otorgado financiamiento alguno a programas y acciones específicas en la materia dentro del Municipio.

Situaciones como la detallada resaltan las limitaciones presupuestarias y las exiguas condiciones con las que funciona el ente sin que la capacidad instalada del mismo se ajuste en forma proporcional con las funciones legalmente asignadas y la población infanto-juvenil que amerita ser atendida; el escaso apoyo del Poder Ejecutivo Local en la plena conformación y despliegue funcional del CMDNA, muestra a un poder ejecutivo poco comprometido con la prioridad de la formulación de políticas, planes y proyectos que garanticen la efectiva protección de los derechos de los niños en el Municipio, limitándose la capacidad de trabajo y de respuesta de los miembros del CMDNA, lo que comporta también para los Consejeros una mayor dedicación y esfuerzo en mantener la institucionalidad del ente antes que avocarse verdaderamente a las funciones y competencias legalmente atribuidas.

Así se puede reconocer a un CMDNA con muy poco margen andado en la preparación del Plan Municipal para la protección y atención de la infancia, en el que se reflejen las acciones intersectoriales específicas ha ser emprendidas para la disminución de los focos de vulneración y riesgo identificados y la promoción de entidades y programas acoplados a los principios garantistas de la ley, un CMDNA que se encuentra impedido de asumir la totalidad de sus funciones y que no responde a las verdaderas finalidades proyectadas por el legislador con la creación de estos entes.

Quizás estos aspectos encuentran una importante relación con la autarquía prevista legalmente a favor de estos entes, pero que algunos de ellos no ejercen en la real práctica cayendo en situaciones que plantean intentos de dirección y control por parte del Gobierno al manifestarse por parte de los miembros de algunos Consejos comportamientos y criterios de inclinación y predilección por determinadas toldas políticas lo que se evidencia en el hecho de que no se interpongan contra el Ejecutivo local las acciones de protección conducentes en miras a la plena conformación y despliegue de las funciones del ente atendiendo a las importantes competencias que

se encuentran atribuidas por el Estado en materia de protección de niños y adolescentes, a lo que se suma el escaso interés del órgano legislativo local en recomendar y procurar los mecanismos necesarios para brindar el mayor apoyo a las funciones del CMDNA.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Administración Pública es estudiada como una composición de sujetos de muy diversa índole y naturaleza, pero además con distintas funciones, lo que permite situar a aquella no sólo dentro del Poder Ejecutivo, sino referirnos a las Administraciones Públicas configuradas como complejos de órganos del Poder Público, lo que permite explicar la existencia de entes y órganos con autonomía funcional o con autarquía de gestión, de lo que se entiende a la Administración Pública como un fenómeno organizativo y como una estructura compleja.

Los CDNA se presentan como instancias de carácter administrativo con funciones de gran importancia y trascendencia dentro de la Organización Administrativa del Estado, ya que además de revestir particularidades que le atribuyen una naturaleza especial con autonomía de gestión y de administración, resultan llamados a emitir y procurar la implementación de lineamientos de gran contenido social, en miras a la incrementación de los índices de desarrollo humano de la población y de garantizar un verdadero desarrollo integral de los niños y adolescentes teniendo en cuenta las circunstancias sociológicas, políticas y jurídicas necesarias, al respecto es necesario concluir:

1. Los CDNA como Administraciones Autárquicas, cuentan con una atribución legal de autonomía en su funcionamiento sin encontrarse formando parte de la estructura de la Administración Pública Central ni de la Administración Descentralizada, pudiendo ser ubicada al margen del Poder Ejecutivo y Legislativo, con amplias competencias de control y seguimiento sobre la actuación de otros entes y órganos del SPINA y con la potestad de formación, difusión, gestión, ejecución y canalización de Políticas Públicas y Planes de Acción nacionales, estatales y municipales.

2. Los CDNA se encuentran dotados de poderes en miras a ejercer de forma autárquica una misión de regulación social y sectorial, lo que no puede calificarse como una contradicción con el régimen administrativo venezolano, ya que este no sólo abarca a la administración centralizada y descentralizada sometida a los

principios de jerarquía y de tutela de los órganos superiores sobre los inferiores y de los Ministerios y Direcciones del Poder Ejecutivo de la República, de los Estados y Municipios sobre los entes descentralizados funcionalmente, todo ello ante la necesidad de modernización planteada por la realidad jurídico-administrativa y en virtud la función reguladora de la Administración según las exigencias de determinados sectores que revisten especial diferenciación.

3. Los CDNA son Autoridades Administrativas en el sector de su competencia, reconocido como un sector con relevancia constitucional, que por las funciones que ejercen, ostentan poderes de regulación, autorización, planificación, gestión o control, no dependen de ninguna otra Autoridad y cuentan con un régimen legal propio dado por la Ley (tanto nacional, como estatal y municipal), donde radican los límites a sus competencias y decisiones.

4. Aunque la creación de los CDNA reviste carácter legal, también comprende legitimidad constitucional en el entendido que el artículo 78 de la CRBV (1999) consagra: “El Estado... creará un sistema rector nacional para la protección integral de niños, niñas y adolescentes”.

5. Los CDNA, tanto con competencia nacional, estatal y municipal se encuentran integrados a la estructura administrativa de la República, los Estados y los Municipios respectivamente, como sujeto de derecho de carácter público, ya que en primer lugar por mandato legal responden a una naturaleza pública, en segundo lugar ejercen una actividad de eminente carácter público dirigida a la consecución del interés general, en tercer lugar la incidencia patrimonial o financiera de sus actividades afecta a un patrimonio público y en cuarto lugar el régimen normativo regulador de la actividad que despliegan es predominantemente de Derecho Público, salvo las excepciones que se deriven de la naturaleza del acto que se verifica por parte de aquel (ya que gozan de capacidad jurídica pública y de capacidad jurídica privada), por lo que forman parte del universo de las personas jurídicas públicas y encuadran dentro de la Organización Administrativa General del Estado.

6. Lo anterior da lugar a una Administración, no ejercida directamente por los organismos centrales, sino realizada a través de los CDNA como entes creados por el

propio Estado, con características especiales que cualitativamente los hacen diferentes de los demás organismos descentralizados por servicios o funcionalmente, hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacional.

7. Se evidencia la intención del legislador de hacer efectiva la participación de la comunidad en el funcionamiento de estos Consejos, a partir de representantes de las comunidades que participen en la dirección del ente y en el caso de los representantes del Ejecutivo establece la ley que estos están facultado para deliberar, votar y tomar decisiones en su nombre dentro del correspondiente Consejo, sin necesidad de solicitar autorización previa al sector representado (Art. 150 LOPNA, 1998).

8. Los CDNA deben actuar de conformidad con determinados principios establecidos en la ley, a saber: (a) Corresponsabilidad del Estado y de la Sociedad en la defensa de los derechos de los niños, (b) Respeto y Promoción de la Descentralización Administrativa Estatal y Municipal, (c) Fortalecimiento equilibrado de los Estados y Municipios en la materia, (d) Respeto a la Autonomía Municipal, (e) Consideración del Municipio como entidad primaria en la materia y (f) Acción coordinada de los Consejos de Derecho entre sí y con los demás integrantes del Sistema de Protección.

9. Los Principios de funcionamiento de los CDNA permiten hablar de una particular descentralización de carácter horizontal facultando a los entes locales a actuar y a adoptar decisiones dentro del ámbito de sus competencias y límites territoriales, además se desprende de la interpretación de los mismos, aunque lamentablemente no se aplican con observancia estricta, el necesario acatamiento de un alto nivel de coordinación en miras a la programación general de la actividad estatal en materia protección y atención de niños y adolescentes, de lo que se infiere también la necesidad de que la entrega de estas competencias a los Estados y Municipios esté respaldada del suficiente apoyo técnico y financiero que exige el funcionamiento cabal y pleno de estos entes, pues en la actualidad, muchos de ellos, incluyendo el del Municipio San Cristóbal se encuentran desprovistos de los recursos presupuestarios suficientes para ejercer sus atribuciones y competencias.

10. Una forma de control que ejerce el Ejecutivo Nacional, Estadal y Municipal sobre el funcionamiento de los Consejos de Derecho es la posibilidad del Ejecutivo Nacional en la persona del Ministro que corresponda, del Ejecutivo Estadal en la figura del Gobernador y del Ejecutivo Municipal en la figura del Alcalde, de nombrar a los miembros en calidad de Consejeros en representación del Ejecutivo, además de que en el caso del Consejo Estadal de Táchira es el Gobernador del Estado quien tiene la atribución de nombrar al primer Director Ejecutivo del Consejo, a la que corresponden competencias relevantes tales como: la elaboración de proyectos de políticas y planes de acción en la materia sometiéndolos a consideración del Cuerpo de Consejeros, elaboración de los estudios técnicos para el adecuado funcionamiento del Sistema de Protección, elaboración de los proyectos de lineamientos en materia de distribución de funciones de los entes del Sistema estadal o municipal, participación en la elaboración de planes intersectoriales, elaboración del proyecto de presupuesto interno, ejecución del presupuesto interno del Consejo, elaboración de los planes de acción y aplicación del Fondo de Protección sometiéndolos a consideración del Cuerpo de Consejeros y elaboración del estudio de las asignaciones destinadas a las políticas sociales básicas y asistenciales, entre otras.

11. Se evidencia falta de voluntad política por parte de los Gobernadores y Alcaldes para la implementación y puesta en marcha de los órganos administrativos dentro de los Estados y Municipios lo que aunado a las fallas, carencias y deficiencias de la regulación jurídica, no permite que estos entes administrativos asuman de manera plena y cabal las funciones y competencias atribuidas legalmente agudizando la equivocidad de las autoridades en las Entidades Federales y Municipios frente al posicionamiento y potestades de regulación, control, y planificación que corresponde a los Consejos de Derecho como entes del Sistema de Protección, lo que ha conducido a la consideración errónea por parte de Gobernadores y Alcaldes de que el Sistema de Protección en sus correspondientes ámbitos territoriales se constituye y fortalece en el momento y bajo los términos de decisión de aquellos.

12. Más que una característica de autarquía en el ejercicio de las funciones de los entes de Sistema de Protección de Niños y Adolescentes lo que garantizaría una

verdadera consecución de resultados de beneficio social y operativización administrativa son las labores concertadas de coordinación que desarrollen los entes del Sistema donde cada uno en ejercicio de sus competencias y en fundamento de sus potestades genere las mejores condiciones para la optimización de funcionamiento de los otros.

13. Se evidencia una grave problemática en cuanto a las fuentes del Poder dentro de esta organización pública y es el divorcio o dicotomía que se verifica entre la titularidad y ejercicio del poder formal dentro de la institución y el ejercicio y manejo del poder que se deriva de la destinación de los recursos, en el primer caso puede hablarse de la legitimidad de la estructura y en el segundo caso se habla de que al depender esta destinación presupuestaria del Alcalde del Municipio o del Gobernador del Estado surge una relación dominio-sujeción entre la autoridad o gobierno local y el órgano rector del Sistema de Protección en el Municipio o el Estado.

Igualmente pueden emitirse a título de recomendaciones los siguientes comentarios:

1. Cada vez resulta más apremiante una reforma en relación a aspectos puntuales contemplados actualmente por la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1998), tales como: (a) interrelaciones de los CDNA con los demás órganos del SPINA y del Poder Público en general, especialmente con el órgano ejecutivo, tanto en el ámbito nacional como estatal y municipal, (b) naturaleza y carácter vinculante de los actos emitidos por los CDNA y (c) estatus y estabilidad en el ejercicio de sus cargos de los miembros del cuerpo de consejeros como órgano de dirección de los CDNA (Art. 156 LOPNA, 1998); todo ello en miras a la superación y subsanación de vacíos que en lugar de calificarse como de poca monta en realidad obstaculizan sustancialmente el funcionamiento de los CDNA y los vician de inoperancia e ineficiencia administrativa.

2. Los CDNA de conformidad con los principios legales que informan su funcionamiento, deben implementar los mecanismos más idóneos y accesibles para mantener contacto permanente con la comunidad a la que se deben y con todos los

agentes involucrados tanto del sector público como privado, lo que exige que las normas relativas al procedimiento administrativo permitan un encauzamiento célere, garantista y efectivo de las pretensiones formuladas por los administrados, donde se tome en cuenta además la opinión de los niños y adolescentes involucrados en la problemática cuya solución se procura (Arts. 284 al 289 LOPNA), pues pareciera hacerse mucho alarde sobre la participación de la sociedad sin que se evidencien en la realidad las formas de control y reciprocidad social en la materia.

3. También resulta necesario implementar mecanismos legales que permitan garantizar que los miembros representantes del órgano de dirección de los CDNA, tanto los que actúan en representación de la sociedad como los que lo hacen en representación del Ejecutivo, cuenten con la aptitud y con la mayor habilidad técnica y disposición humana para la ejecución cabal de las funciones que se encuentran a cargo del cuerpo de consejeros, lo cual en todo caso permitiría también reducir los riesgos de pretendida manipulación y dirección por parte del órgano ejecutivo que corresponda.

4. Debe establecerse entre las obligaciones del Ejecutivo en relación al funcionamiento de los CDNA el provisionamiento de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones atendiendo a la naturaleza de las problemáticas planteadas en el ámbito territorial del que se trate y de la población infanto-juvenil comprendida en el mismo, sin excluir los correspondientes aportes necesarios para el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente en miras al financiamiento de programas y planes específicos de protección y atención a niños y adolescentes.

5. En vista de lo anterior podría también establecerse legalmente el pago de tasas por parte de los solicitantes de inscripción de programas ante el CNDNA y los CMDNA, por el registro de entidades y defensorías ante el CNDNA y los CMDNA y por la emisión de certificaciones de idoneidad en el procedimiento de adopciones sustanciado por las Oficinas respectivas adscritas al CNDNA y los CEDNA, lo cual no contraría ni desvirtúa el principio de gratuidad de las actuaciones previsto en el Art. 9 de la LOPNA (1998), en cuanto el mismo se mantendría en relación a los pedimentos actuaciones y demandas relativos al ejercicio y defensa de los derechos

consagrados en la ley más no en cuanto a las actuaciones administrativas autorizatorias previstas entre las competencias de los Consejos de Derechos.

6. Resulta necesario adaptar la regulación normativa calificatoria y regulatoria del trabajo efectuado por las personas adscritas a las áreas técnicas de los CDNA pues queda claro que los representantes del Ejecutivo en el cuerpo de consejeros como órgano de dirección de los CDNA revisten carácter de funcionarios públicos por los cargos ejercidos en los Ministerios o Direcciones representadas, salvo excepcionales casos en los que la representación deviene de fundaciones o asociaciones del Estado. También establece expresamente la LOPNA (1998) en su artículo 151 que los representantes de la sociedad no revisten el carácter de funcionarios públicos por su condición de consejeros, más nada refiere la ley en relación a los trabajadores de las áreas técnicas adscritas al cuerpo de Consejeros y a la Dirección Ejecutiva, quienes actualmente vienen siendo tratados bajo el régimen laboral ordinario pero que por la naturaleza del ente debieran revestir carácter de funcionarios públicos.

7. Resulta conveniente por último incluir en la reforma legal los parámetros de conjugación y coordinación del trabajo entre los CDNA y los Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación Pública, como órganos rectores encargados de la planificación de políticas públicas generales del gobierno estadal y local, pues sería importante que los CDNA fueran incluidos en la conformación de los Consejos Estadales y Locales de Planificación y las demás formas de interacción de estos órganos y los CDNA en lo relativo a las políticas y planes de atención, desarrollo y protección a la infancia, esto último permitiría orientar el Plan Municipal de Desarrollo hacia la atención de las necesidades puntuales y capacidades de la población bajo una visión de integralidad enfocada principalmente al interés superior de la infancia y a la prioridad absoluta de su protección.

8. Que se establezcan legalmente las formas de coordinación con los demás entes u órganos públicos competentes especialmente con aquellos que encuentran representación en el seno del CDNA, para el desarrollo de programas de formación, apoyo y asistencia técnica al recurso humano institucional y a la comunidad

organizada, en materia de protección a la infancia y planificación de políticas públicas sociales.

LISTA DE REFERENCIAS

- Constitución de República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial de la República bajo el N° 36.860 de fecha 30 de Diciembre de 1999.
- Convención Internacional de los Derechos del Niño. Aprobada en fecha 20 de Noviembre de 1989 y ratificada por Venezuela como ley de la República en fecha 29 de Agosto de 1990, siendo publicada en Gaceta Oficial bajo el N° 34.541.
- Ley Aprobatoria de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela bajo el N° 34.541 de fecha 29 de Agosto de 1990.
- Yuri Emilio Buaiz, Derechos del Niño. Textos Básicos. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Venezuela (UNICEF-Venezuela). Editorial La Primera Prueba. Caracas. 2000.
- Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, publicada en Gaceta Oficial de la República bajo el N° 5.266 de fecha 02 de Octubre de 1998.
- Declaración Universal de los Derechos del Niño. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha 20 de Noviembre de 1959.
- Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o Conflicto Armado. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha 14 de Diciembre de 1974.
- Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Reglas de Beijing. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha 28 de Noviembre de 1985.
- Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y a la Colocación e los Hogares de Guardia. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha 03 de Diciembre de 1986.

Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela bajo el N° 37.305 del 17 de Octubre de 2001.

Ley Estatal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en Gaceta Oficial del Estado Táchira bajo el N° 748 Extraordinario del 02 de Enero de 2001.

Ley Tutelar del Menor, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela bajo el N° 2.710 Extraordinario del 30 de Diciembre de 1980.

Villegas, J. L. (1999): La Protección Jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos. Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 6. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Rondón de Sansó, H. (1986): Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización. Actos Internos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Araujo-Juárez, J. (2003): Manual de Derecho de los Servicios Públicos. Caracas: Editores Vadell Hermanos.

Parejo Alfonso, L. (1984): El Concepto del Derecho Administrativo. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. (1984): Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. Caracas: Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

Giannini, M. (1980). Prefacio a la obra Teoría General de la Actividad Administrativa de Hildegard Rondón de Sansó. Segunda Edición (1986). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Cassagne J. (1990): La Transformación del Estado. Buenos Aires: Ediciones L.L.

Barra R. (1991): Bases Jurídicas del Proceso de Privatizaciones. Buenos Aires: BIE.

Martínez J. (1995): Prefacio a la obra Privatización de la Empresa Pública y Post-Privatización de Eduardo J. Rodríguez Chirillo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

- Parejo Alfonso, L. (1994): Prefacio a la obra Las Administraciones Independientes de Andrés Betancor Rodríguez. Madrid: Tecnos.
- García de Enterría, E. (1989): Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi. Madrid: Editorial Civitas.
- Baratta A. (2000): Derechos del Niño. Textos Básicos. UNICEF. Caracas: Editorial La Primera Prueba.
- Gordillo, A. (2001): Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. Caracas: FUNEDA.
- Peña Solís, J (2002): Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001. Colección de Estudios Jurídicos. Tomo 5. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Moles Caubet, A. (1997): Estudios de Derecho Público. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- García-Trevijano, J. (1957): Principios Jurídicos de la Organización Administrativa. Madrid.
- Santamaría Pastor, J. (1991): Fundamentos de Derecho Administrativo. Volumen I. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A.
- Perdomo, G. (2003): Tercer Año de Vigencia de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- García Pelayo, M. (1997): Obras Completas. Caracas: Centro de Estudios Constitucionales.
- Jiménez de Cisneros, F. J. (1987): Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español. Tipología y Régimen Jurídico. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parada, R. (1999): Derecho Administrativo II. Decimotercera Edición. Barcelona: Ediciones Marcial Pons.

- Parada, R. (1993): Derecho Administrativo. Volumen II. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Pomed, L. (1993): Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes. Revista de Administración Pública N° 132. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Cicero, N. (1996): Servicios públicos: Control y Protección. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- García Llovet, E. Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho. Revista de Administración Pública N° 131. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Canales, P. (1999): Administraciones Independientes. Santiago de Chile: Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional No. 219.
- Brewer-Carías A. (2005): Principios Fundamentales del Derecho Público. Cuadernos de la Cátedra de Derecho Administrativo, N° 17. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Gordillo, A. (1995): Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. Buenos Aires: Macchi.
- Betancor, A. (1994): Las Administraciones Independientes. Madrid: Tecnos.
- Parada, R. (1999): Derecho Administrativo II. Decimotercera Edición. Barcelona: Editorial Marcial Pons.
- Borja y Borja, R. (1985): Teoría General del Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones De Palma.
- Bielsa, R. (1980): Derecho Administrativo Tomo I. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Giannini, M. (1991): Derecho Administrativo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Araujo-Juárez, J. (2001): Tratado de Derecho Administrativo Formal. Caracas: Editores Vadell Hermanos.

Leal, S. (1997): Teoría del Acto Administrativo. Caracas: Editores Vadell Hermanos.

Entrena, R. (1989): Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Tecnos.

Suárez, J. L. (2001): Primer año de vigencia de la LOPNA. Segundas Jornadas sobre la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (1990): Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas.

Ley Estatal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en Gaceta Oficial del Estado Táchira bajo el N° Extraordinario 748 de fecha 02 de Enero de 2001.

Reglamento Interno del Consejo Estatal de Derechos del Niño y del Adolescente del Estado Táchira publicada en Gaceta Oficial del Estado Táchira bajo el N° Extraordinario 1140 de fecha 04 de Abril de 2003.

Reglamento Interno del Fondo Estatal de Protección del Niño y del Adolescente del Estado Táchira publicada en Gaceta Oficial del Estado Táchira bajo el N° Extraordinario 1067 de fecha 31 de Octubre de 2002.