

## Comentarios Legislativos

### COMENTARIOS SOBRE LA INCONSTITUCIONAL CREACIÓN DE LA COMISIÓN CENTRAL DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA Y OBLIGATORIA

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela  
Adjunct Professor of Law, Columbia Law School (2006-2007)*

**Resumen:** *El presente trabajo analiza los vicios de inconstitucionalidad del Decreto Ley de creación de la Comisión Central de Planificación, al contrariar el sistema constitucional de economía mixta que establece el texto fundamental, que no es compatible con un instrumento de economía socialista centralizada y compulsiva como el que se pretende regular.*

El 12 de junio de 2007 el Presidente de la República ha dictado el Decreto Ley N° 5841 (*Gaceta Oficial* N° 5.841 Extraordinaria del 22 de junio de 2007) mediante el cual ha dictado la **Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación**, la cual, después de los múltiples anuncios verbales en discursos y alocuciones de funcionarios públicos, puede decirse que se ha dictado el primer acto estatal formal (decreto ley) mediante el cual se comienza la construcción de un Estado Socialista.

El Decreto Ley se dictó en ejecución de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 1° de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan (Ley Habilitante) de 1° de febrero de 2007 (*G.O.* N° 38.617 del 1 de febrero de 2007), en el cual se autorizó la delegación legislativa en “el ámbito de transformación de las instituciones del Estado ... con el objeto de actualizar y transformar el ordenamiento legal que regula a las instituciones del Estado, a los fines de que éstas orienten su actuación al servicio de los ciudadanos, en forma eficaz, eficiente, honesta, participativa, simple, imparcial, racional y transparente, evitando el sobredimensionamiento estructural y garantizando la participación popular”.

Esta autorización, sin embargo, nada indica sobre la posibilidad de creación de un órgano administrativo dentro de la Administración Pública con el objetivo de desarrollar un sistema de planificación centralizada y obligatoria, propia de un Estado Socialista, que es incompatible con el modelo de Estado social y democrático de derecho montado sobre un sistema de economía mixta como el que regula la Constitución.

De allí, el vicio de inconstitucionalidad del Decreto Ley el cual, al exceder la delegación legislativa, viola la Ley Habilitante y el artículo 203 de la Constitución. Además, el Decreto Ley viola abiertamente la Constitución de 1999, la cual a pesar de sentar las bases del autoritarismo, regula un Estado democrático y social de derecho y de justicia, de carácter descentralizado, así como un sistema económico de economía mixta, que es totalmente incompatible con un modelo de Estado socialista centralizado y montado sobre la concentración del poder en el Jefe de Estado, y una planificación centralizada y obligatoria. Adicionalmente, el referido Decreto Ley también puede considerarse inconstitucional al estar fundamentado en una Ley Habilitante inconstitucional como la de febrero de 2007, por haberse excedido en la

delegación legislativa que contiene y por haberse dictado sin haberse garantizado el derecho ciudadano a la participación, mediante la necesaria consulta pública del proyecto, al igual que su consulta a los entes estatales.

#### I. CONTENIDO GENERAL DEL DECRETO LEY DE LEY ORGÁNICA DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN CENTRAL DE PLANIFICACIÓN DE JUNIO DE 2007

La Ley Orgánica contenida en el Decreto Ley, en efecto, crea una **Comisión Central de Planificación** como órgano permanente de la Administración Pública, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, quien la preside y coordina, el Ministro del Poder Popular de Planificación y Desarrollo, quien será su Secretario Ejecutivo, y por los Ministros del Poder Popular y los demás ciudadanos que designe el Presidente de la República (art. 6).

En la Exposición de Motivos del Decreto Ley para crear dicha Comisión, se partió de la premisa que “la planificación constituye una materia de alta política de Estado y un **instrumento fundamental en la actual etapa de la Revolución Bolivariana**”, y de la constatación de que “la aplicación del **modelo de economía de mercado y la imposición de las políticas económicas de la globalización capitalista**, produjeron la desarticulación de los diferentes niveles del sistema económico nacional, a lo cual no escaparon las instituciones del Estado y la forma en que éstas abordan la realidad”.

En esta forma, se indicó en la Exposición que ante el “problema estructural e histórico” de “la acción atomizada y aislada de los entes del Estado” se consideró necesario “fortalecer la planificación nacional, dotándola no sólo de su carácter estratégico, participativo y corresponsable, sino subrayando su fundamental **carácter centralizado y su visión integral o de conjunto**”, estableciéndose un sistema conforme al cual, los planes adoptados **serán obligatorios “debiendo ser acatados por quienes laboren en todos los órganos y entes de la Administración Pública”**. Con ello, según se dice en la Exposición de Motivos, se busca “colocar punto final a la existente “atomización” o “independencia” mal ejercida por los órganos y entes de la Administración Pública”.

Dicha Comisión, “atendiendo a una visión de totalidad”, debe elaborar, coordinar, consolidar, hacer seguimiento y evaluación de “los lineamientos estratégicos, políticas y planes, atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, estableciendo un marco normativo que permita la integración armónica de todos los principios de rango constitucional y legal relativos a la planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública” (art. 1). Dichos lineamientos estratégicos, políticas y planes comprenden al menos, “los ámbitos político, social, económico, político-territorial, seguridad y defensa, científico-tecnológico, cultural, educativo, internacional” (art. 3), dejándose puntualizado en la Exposición de Motivos que “**orientarán las actuaciones de los estados y municipios, así como a los actores del sector privado**, en los respectivos sectores y ámbitos de la actividad productiva”.

Todos “los lineamientos estratégicos, políticas y planes nacionales, regionales, sectoriales e internacionales deben ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República, a través del Vicepresidente Ejecutivo, conjuntamente con la Secretaría Ejecutiva” (art. 7)

A la Comisión se le asignan diversas funciones para garantizar una planificación estratégica, participativa y corresponsable (art. 2,2), pero con la finalidad esencial, entre otras, de “impulsar la transición **hacia un modelo integrado de planificación centralizada**, asegurando la gestión social y planificada de la función pública administrativa”(art. 2,1) y de “orientar el establecimiento de un modelo capaz de **garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad, logrando la suprema felicidad social, esto**

**es, el modelo socialista**” (art. 2,3). Como se indicó también en la Exposición de Motivos: “Con ello, se busca **transitar hacia un modelo de sociedad socialista**, que asegure la satisfacción de las necesidades del ser humano, donde las instituciones y el sistema económico en su conjunto, sean instrumentos dirigidos a ese fin, con garantía de la justa distribución de la riqueza y de la lucha contra la pobreza y la exclusión, la injusticia y la opresión”.

Para ello, entre otras atribuciones, la Comisión debe “elaborar el mapa central de la estructura económica nacional, tanto estatal o pública como privada, que sirva de base para planificar y controlar la construcción del **modelo socialista venezolano**” (art. 4,2).

Con el objeto de cumplir sus funciones, la Comisión tiene a su cargo “controlar y coordinar a la Administración Pública en su conjunto”, es decir, a “los ministerios, servicios autónomos, institutos autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado y demás entes adscritos descentralizados”, los cuales se declara que “**no gozarán de autonomía** organizativa, ni de autonomía para la planificación administrativa-financiera” (art. 4,3).

El artículo 5 de la Ley Orgánica declara como materia de prioridad en la elaboración de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, el “planificar y controlar el proceso de transformación de las empresas del Estado **en empresas de carácter socialista** (art.6,2); el “garantizar la planificación centralizada de la **actividad económica**, para satisfacer las necesidades del pueblo, orientando el proceso productivo a la inclusión de los excluidos y excluidas y **a la construcción de un modelo socialista de desarrollo económico** soberano, endógeno y sustentable (art. 6,3); el “combatir el monopolio y los oligopolios privados, como mecanismos y estructuras de dominación, de distorsión de los precios y de la oferta de los productos.”(art. 6,7).

El artículo 13 de la Ley Orgánica dispone que los lineamientos estratégicos, políticas y planes nacionales, regionales, sectoriales e internacionales, una vez aprobados por el Presidente de la República, en general, “**serán de obligatorio cumplimiento** y podrán ser dictados mediante decreto, aprobado en Consejo de Ministros, para su publicación en la *Gaceta Oficial*” (art. 13). Además, el artículo 14 de la Ley agrega, respecto de la Administración Pública nacional, que “los ministerios, servicios autónomos, institutos autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado y demás entes adscritos descentralizados, se regirán en sus actuaciones por los lineamientos estratégicos, políticas y planes aprobados conforme a la planificación centralizada” (art.14).

Por último, se dispuso en la Ley Orgánica que no sólo “todos los órganos y entes del Estado”, sino “las personas naturales o jurídicas de derecho privado” están obligadas a “suministrar la información y documentación que sea requerida por la Comisión Central de Planificación, bien directamente o a través de las comisiones sectoriales o regionales” (art.16). Se agrega en la Ley Orgánica que las comisiones regionales, sectoriales y macrosectoriales también pueden solicitar dentro del ámbito de sus competencias, la información que sea requerida para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, la Ley Orgánica garantiza que la información suministrada “tendrá carácter confidencial, cuando así sea requerido por la parte interesada o cuando así lo determine la Comisión Central de Planificación” (art 16).

La consecuencia de la negativa de “cualquier persona natural o jurídica del sector privado a suministrar información que sea requerida por la Comisión Central de Planificación, o las comisiones sectoriales o regionales” es que deberá ser sancionada con multa que oscilará entre 100 U.T. y 500 U.T., la cual debe ser impuesta por el Contralor General de la República a solicitud de la Comisión Central de Planificación, siguiendo el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control

Fiscal. Luego de impuesta la sanción, de persistir la negativa en el suministro de la información, a las personas infractoras se les debe imponer una nueva sanción con la mayor cuantía prevista, y estarán sujetas a las inspecciones que ordene la Comisión Central de Planificación para obtener la información requerida, “pudiendo valerse de la fuerza pública para el cumplimiento de tal fin” (Art. 18).

En definitiva, la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, y dejando aparte las declaraciones públicas de funcionarios públicos, puede considerarse como el primer instrumento normativo formalmente emitido por los órganos del Estado, mediante el cual se busca establecer en Venezuela un Estado Socialista, a cuyo efecto se dispone un **sistema de planificación centralizada y obligatoria, no sólo para los órganos del Estado sino para los particulares**, lo que es contrario al sistema económico de economía mixta expresamente regulado en la Constitución, y además, violatorio del derecho constitucional a la **libertad económica** garantizado en los artículo 112 del texto constitucional, y de la **libertad de trabajo, de la libertad de empresa, libertad de comercio, libertad de industria y libertad de competencia** que también garantiza el artículo 299 de la Constitución. Dicha norma constitucional, además, resulta violada por el Decreto de Ley Orgánica, por omisión del “legislador delegado” en no haber establecido en sus normas, además, la necesaria y obligatoria **participación democrática** ni los sistemas de **consulta abierta** en materia de planificación, que obligatoriamente impone el mismo artículo 299 de la Constitución.

## II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY POR ESTAR FUNDAMENTADO EN UNA DELEGACIÓN LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL

Como se ha dicho, en febrero de 2007, la Asamblea Nacional sancionó la Ley habilitante que fundamenta el Decreto Ley comentado, como resultado de considerar el Proyecto que en enero de 2007 le había presentado el gobierno conforme al artículo 203 de la Constitución, con el propósito de poder adoptar medidas legislativas que le permitieran borrar todo el régimen jurídico del Estado democrático y social de derecho que se ha establecido en la Constitución de 1999, y sustituirlo por otro que, como lo dijo la Exposición de Motivos del Proyecto, impulse “una etapa en la que se acentúe el proceso de transformaciones en el que se halla inmersa la Nación”, para establecer un **Estado socialista**.

Supuestamente, conforme a la referida Exposición de Motivos:

“La razón de ser que impulsa la aprobación de la presente Ley Habilitante se refiere a la necesidad de emprender una reestructuración de las instituciones y de las dinámicas que rigen lo público, para hacerlas más acordes con los postulados constitucionales y más eficaces en su labor de representación, intermediación y construcción del interés colectivo.”

A tal efecto, el Presidente de la República, siguiendo los mismos pasos que dio en 2001, pero en esa oportunidad (enero de 2007) con una Asamblea en la cual no tenía ni tiene oposición alguna, ya que está totalmente conformada por sus seguidores, solicitó formalmente y obtuvo, una amplia delegación legislativa contenida en la mencionada Ley Habilitante de 1° de febrero de 2007, que le permite, durante un período de año y medio (18 meses), legislar en todas las materias imaginables. Con ello, nuevamente, el Presidente de la República ha comenzado a legislar sin transparencia alguna, sin que se conozcan previamente los proyectos de leyes (decretos leyes) que ha aprobado o va a aprobar, sin que los mismos puedan debatirse o discutirse, y sin que se realice la consulta pública que la Constitución le ordena hacer a la Asamblea Nacional respecto de los proyectos de ley (artículos 206 y 211), a lo cual también está obligado el Presidente cuando legisla mediante delegación.

En evidente fraude a la Constitución, la potestad estatal de legislar sobre las materias de la competencia nacional se ha trasladado del órgano que ejerce el Poder Legislativo (Asamblea Nacional) al Poder Ejecutivo, a pesar de que éste controla completamente al primero y por tanto, donde no puede encontrar oposición alguna; legislación que se refiere, incluso, a materias que se afectan a los otros poderes del Estado, en particular, tanto en su división horizontal (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral) como en su distribución territorial (Estados y Municipios).

La habilitación legislativa que se ha efectuado, tal como lo explicó la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Habilitante, tiene por objeto que el Estado cuente “con unas Instituciones aún más consecuentes con los postulados constitucionales”, a cuyo efecto “en el actual momento de profundización sociopolítica”, buscó que el Presidente de la República dictase leyes en los siguientes ámbitos: *transformación de las Instituciones del Estado; participación popular; valores esenciales del ejercicio de la función pública; económico y social; financiero, y tributario; seguridad ciudadana y jurídica; ciencia y la tecnología; ordenación territorial; seguridad y defensa; e infraestructura, transporte y servicios; y ámbito energético.*

Es decir, se ha delegado en el Presidente de la República la legislación en todos los ámbitos de la Nación, eliminándose completamente todo el sentido de la separación de poderes y de la necesidad de que en un Estado de derecho, las leyes tienen que emanar de la representación popular conforme a un procedimiento de formación prescrito en la Constitución, rodeado de transparencia y consulta popular.

Por otra parte, la delegación legislativa que se ha producido se ha redactado de una forma tan general, que materialmente no encuentra límite alguno. Así, por ejemplo, conforme al ordinal 1º del artículo 1º de la Ley Habilitante que se invocó como fundamento del decreto Ley comentado, se autorizó al Presidente para:

**1. En el ámbito de transformación de las instituciones del Estado:** Dictar normas con el objeto de actualizar y transformar el ordenamiento legal que regula a las instituciones del Estado, a los fines de que éstas orienten su actuación al servicio de los ciudadanos, en forma eficaz, eficiente, honesta, participativa, simple, imparcial, racional y transparente, evitando el sobredimensionamiento estructural y garantizando la participación popular.

Ahora bien, conforme a la Constitución de 1999, las materias cuya legislación puede delegarse en el Presidente de la República en Consejo de Ministros, son las que corresponden a la **competencia del Poder Nacional enumeradas en el artículo 156 de la Constitución**, y si bien el texto constitucional no establece límite expreso alguno, dicha delegación indudablemente que tiene límites importantes derivados fundamentalmente del principio constitucional de la reserva legal. Y ello, a pesar de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, haya expresado “que, de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, *no existe un límite material* en cuanto al objeto o contenido del decreto-ley” (Sentencia N° 1716 de 19-01-01, revisión constitucional del Decreto-Ley con fuerza de Ley Orgánica de los espacios Acuáticos e Insulares de 2001).

Sin embargo, como se ha dicho, a pesar de la aparente ausencia de límites a la delegación legislativa, el régimen constitucional de los derechos humanos, que tienen prevalencia sobre cualquier otro, impone una limitación esencial a la delegación legislativa en el sentido de que **tal delegación no es posible en materias que impliquen limitación o restricción a los derechos y garantías constitucionales, lo que sólo compete a la Asamblea nacional y no es delegable.**

En efecto, la más importante de las garantías de los derechos constitucionales, tal y como resulta de toda la regulación contenida en los artículos 19 a 129 de la Constitución, es la de la “reserva legal”, es decir, el principio de que **sólo mediante ley es que pueden limitarse o restringirse los derechos** garantizados en la Constitución. El texto constitucional, además, reserva dichas regulaciones a la **ley nacional**, es decir, la emanada de la Asamblea Nacional, teniendo ésta entre sus atribuciones, el “legislar en las materias de la competencia nacional” (art. 187,1), enumerando el artículo 156 de la Constitución, entre ellas, “la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales”.

Conforme a lo anterior, las regulaciones, restricciones y limitaciones a los derechos y garantías constitucionales **sólo pueden ser establecidas mediante ley formal**, y “ley” según se define en el artículo 202 de la Constitución, no es otra cosa que “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”; es decir, el acto normativo emanado del cuerpo que conforma la representación popular. Es decir, las limitaciones o restricciones a los derechos y garantías constitucionales, de acuerdo con la garantía constitucional de la reserva legal, sólo puede ser establecidas por el órgano colegiado integrado por representantes electos del pueblo, es decir, por la Asamblea Nacional.

De lo anterior resulta que aún frente a una delegación legislativa tan amplia como la que regula la Constitución, los límites a la misma derivan de los propios principios constitucionales, y en particular de la garantía constitucional de la reserva legal que es de la esencia del régimen constitucional del Estado de derecho. Ello implica, que, la delegación legislativa mediante leyes habilitantes al Presidente de la República para dictar decretos con rango y valor de Ley, **no puede abarcar materias que se refieran al régimen de restricción o limitación a los derechos y garantías constitucionales, como por ejemplo, la libertad económica.**

Por lo anterior, la Ley Habilitante dictada por la Asamblea Nacional en enero de 2007, puede considerarse inconstitucional al prever la posibilidad de una legislación ejecutiva delegada en los siguientes ámbitos que implican limitaciones o restricciones de derechos constitucionales, en violación de la garantía de la reserva legal establecida en la Constitución:

**1. En el ámbito de la participación popular**, por tratarse de la regulación referida a un derecho político consagrado en los artículos 62 y siguientes de la Constitución (**ordinal 2º**).

2. En el ámbito económico y social (ordinal 3), en el ámbito financiero y tributario (ordinal 5), en el ámbito de la infraestructura, transporte y servicio (ordinal 10), y en el ámbito energético (ordinal 11) en los aspectos que impliquen restricción o limitación de derechos de las personas y empresas, por tratarse de una regulación referida a los derechos económicos consagrados en los artículos 112 y siguientes de la Constitución.

**3. En el ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica**, por tratarse de una regulación referida al derecho ciudadano a la seguridad y protección personal consagrado en los artículos 55 y 332 de la Constitución (**ordinal 6º**).

En consecuencia, la Ley Habilitante dictada en febrero de 2007 puede considerarse inconstitucional en todos los aspectos referidos a la previsión de una legislación ejecutiva delegada en relación con **la limitación y restricción de derechos constitucionales** que son materia de la reserva legal atribuidas sólo a las leyes dictadas por la Asamblea Nacional, y que no son delegables.

Este vicio afecta el Decreto Ley de creación de la Comisión central de Planificación, el cual al disponer limitaciones a la libertad económica derivadas de la obligatoriedad de la planificación central y prever limitaciones al derecho a la privacidad de la correspondencia y

documentos privados, imponiendo sanciones, viola la garantía de la reserva legal en materia de regulación de los derechos constitucionales previstos en los artículos 48 y 112 de la Constitución.

### III. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY POR VIOLACIÓN AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE CONSULTAS PÚBLICAS RESPECTO DEL PROYECTO DE DECRETO

La potestad legislativa que puede delegarse al Presidente de la República, además, tiene otros límites impuestos en la Constitución para garantizar la participación política, que no sólo es uno de los valores fundamentales del texto constitucional, sino uno de los derechos constitucionales más destacados previstos en el mismo.

En efecto, la Constitución consagra el derecho a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”, disponiendo como obligación del Estado el “facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica” (artículo 62). Además, la Constitución garantiza el derecho a la participación en lo político entre otros medios, a través de la “consulta popular” (artículo 70). Precisamente para concretar este derecho constitucional, la propia Constitución expresamente establece provisiones donde **se impone a la Asamblea Nacional la obligación de consulta pública** en el procedimiento de formación de las leyes:

*En primer lugar*, con carácter general, el artículo 211 exige a la Asamblea Nacional y a las Comisiones Permanentes que, durante el procedimiento y aprobación de los proyectos de leyes, **deben consultar (“consultarán”) a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión** sobre los mismos; y

*En segundo lugar*, el artículo 206 exige a la Asamblea Nacional, que **debe consultar a los Estados (“serán consultados”) a través de los Consejos Legislativos**, cuando se legisle en materias relativas a los mismos.

Esta es la forma concreta conforme a la cual, la Constitución garantiza el ejercicio del derecho a la participación política en la gestión de los asuntos públicos en el proceso de formación de las leyes, al establecer la obligación que se impone a la Asamblea Nacional, de consulta pública sobre los proyectos de ley.

Esta obligación constitucional de realizar consulta pública respecto de los proyectos de Ley, por supuesto, **se traslada al Presidente de la República cuando se produce la delegación legislativa**. Esta, como toda delegación, no sólo transfiere poderes sino también deberes, y entre ellos, el deber constitucional de consulta pública de los proyectos de decreto-ley que se dicten en ejecución de la Ley Habilitante. Este es el criterio que se deriva de la citada sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1716 de 19-09-2001 al revisar la constitucionalidad del Decreto-Ley sobre Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares de 2001.

Es decir, independientemente del órgano que dicte la ley (Asamblea Nacional o Presidente de la República en virtud de la habilitación legislativa), la obligación de consulta pública es ineludible pues es parte integrante del procedimiento constitucional para la formación de las leyes.

En consecuencia, la delegación legislativa al Presidente de la República no podía configurarse como un mecanismo para eludir el cumplimiento de esta obligación constitucional de consulta en el proceso de elaboración de los decretos-leyes respectivos, la cual no se elimina por el hecho de la delegación legislativa. En consecuencia, los proyectos de decretos-leyes

que se dicten en ejecución de la Ley Habilitante, si no se someten a consulta por el Ejecutivo Nacional en la misma forma indicada en la Constitución, antes de su adopción en Consejo de Ministros, son inconstitucionales, como es el caso del Decreto Ley que crea la Comisión Central de Planificación, cuyo proyecto no fue sometido a consulta popular alguna.

Pero adicionalmente a las previsiones constitucionales sobre consulta de leyes, a partir del 17 de octubre de 2001, la *Ley Orgánica de la Administración Pública* de 2001 (*Gaceta Oficial* N° 37.305 de 17-10-2001) estableció la obligación general de los órganos de la Administración Pública, comenzando por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, que son los de más alta jerarquía en la Administración Pública, de promover “la participación ciudadana en la gestión pública” (artículo 135), a cuyo efecto, el artículo 136 de la referida Ley Orgánica **obliga al Presidente de la República cuando vaya a adoptar “normas legales”, es decir, decretos-leyes en ejecución de una ley habilitante, a remitir el anteproyecto “para su consulta a las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales”** inscritas en el registro que debe llevarse en la Presidencia de la República (artículos 135, 136).

Paralelamente a ello, la Presidencia de la República debe publicar en la *prensa nacional* la apertura del proceso de consulta pública indicando su duración, para recibir las observaciones (artículo 136). Durante el proceso de consulta pública, cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el correspondiente anteproyecto, sin necesidad de estar inscrito en el registro antes mencionado (artículo 135).

Aún cuando el resultado del proceso de consulta “no tendrá carácter vinculante” (artículo 136), lo importante del régimen de la consulta obligatoria prevista en la Ley, es la disposición del artículo 137 de la misma Ley Orgánica que *prohíbe* al Presidente de la República “aprobar normas” que no hayan sido consultados conforme a lo antes indicado, previendo expresamente dicho artículo que “las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos ...serán **nulas de nulidad absoluta** si no han sido consultadas según el procedimiento previsto”.

El Decreto Ley No. 5841 de 12 de junio de 2007, en consecuencia, también es inconstitucional, por violación del artículo 206 y 211 de la Constitución al no haber el Presidente de la República ordenado efectuar la consulta pública impuesta por la Constitución sobre el proyecto de Ley Orgánica ni haberse consultado su contenido con los Estados ya que afecta su régimen constitucional y, además, puede considerarse ilegal por haber violado las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública que imponen la realización de la consulta pública de los proyectos de normas ejecutivas, debiendo considerarse por ello, nulo de nulidad absoluta.

#### IV. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY POR VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL SISTEMA ECONÓMICO QUE ES INCOMPATIBLE CON EL DE UN ESTADO SOCIALISTA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA OBLIGATORIA

La Constitución de 1999 establece un sistema económico de economía social de mercado que se desarrolla sobre la libertad económica, aún cuando debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requieren de la intervención del Estado. Es decir, establece un **sistema de economía mixta**, conforme al cual, el artículo 299 prescribe que el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.



El sistema económico en la Constitución, por tanto, se fundamenta en la **libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia**, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y **planificador con la participación de la sociedad civil**. Se trata, en definitiva, de un **sistema de economía mixta** que tal como lo precisó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 117 de 6 de febrero de 2001, es “un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor”)”, conforme al cual, el texto constitucional promueve “expresamente la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución”; persiguiendo “el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada”.

Conforme a este sistema, al igual que sucedía en el régimen de la Constitución de 1961, dijo además la sala Constitucional, que la Constitución:

“propugna una serie de valores normativos superiores del régimen económico, consagrando como tales la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y fundamentalmente el del Estado Social de Derecho (Welfare State, Estado de Bienestar o Estado Socialdemócrata), esto es **un Estado social opuesto al autoritarismo**. Los valores aludidos se desarrollan mediante el concepto de libertad de empresa, que encierra, tanto la noción de un derecho subjetivo “a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, como un principio de ordenación económica dentro del cual se manifiesta la voluntad de la empresa de decidir sobre sus objetivos. En este contexto, los Poderes Públicos, cumplen un rol de intervención, la cual puede ser directa (a través de empresas) o indirecta (como ente regulador del mercado)” (Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001).

Es en tal sentido que el artículo 112 de la Constitución establece el derecho de todas las personas de poder **dedicarse** libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto, **el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada**, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, **la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria**, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”; de manera tal que como lo ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, “el fin del derecho a la libertad de empresa constituye una garantía constitucional frente a la cual los **poderes constituidos deben abstenerse de dictar normas que priven de todo sentido a la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica** sujeta al cumplimiento de determinados requisitos. Así, pues, su mínimo constitucional viene referido al ejercicio de aquella actividad *de su preferencia* en las condiciones o bajo las exigencias que el propio ordenamiento jurídico tenga establecidas” (sentencia N° 460 de 06-04-2001, Caso: *Oly One Import C.A. vs. Guardia Nacional*, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001).

En definitiva, como también lo puntualizó la Sala Constitucional en la misma sentencia al analizar el alcance de la cláusula del Estado social de derecho:

“No es que el Estado Social de Derecho propenda a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad, sino que es un Estado que protege a los habitantes del país de la explotación desproporcionada, lo que se logra impidiendo o mitigando

prácticas que atentan contra la justa distribución de la riqueza, y que conforme a las metas contenidas en el Preámbulo de la Constitución, tiende en toda forma a evitar la actividad monopólica, los abusos de la posición de dominio, la demanda concentrada (artículo 113 constitucional); los ilícitos económicos, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización (artículo 114 *eiusdem*); la adquisición de bienes y servicios de baja calidad, o que se ofrezcan sin la información adecuada o engañosa sobre el contenido y características de los servicios y productos de consumo, así como que se atente contra la libertad de elección de los mismos (artículo 117 constitucional) (*Idem*).

El sistema de economía mixta en la Constitución, por otra parte, conforme se dispone expresamente en el artículo 299, obliga al Estado, **“conjuntamente con la iniciativa privada”, a promover “el desarrollo armónico de la economía nacional** con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza **mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”**.

El sistema de economía socialista y de planificación centralizada propia de un Estado Socialista como el que se regula en la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, que dispone, en su normativa, la obligatoriedad de la planificación en términos generales no sólo para los organismos de la Administración Pública nacional, sino para los particulares y empresas, es decir para el sector privado, es incompatible con el sistema constitucional de economía mixta que regula el texto de 1999, lo que hace inconstitucional el mencionado Decreto Ley.

#### VI. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY POR VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL SISTEMA DE ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO Y SU INCOMPATIBILIDAD CON EL DE UN ESTADO SOCIALISTA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA OBLIGATORIA

La Constitución de 1999 proclama, aún cuando en una forma no exenta de contradicciones, que el Estado venezolano es un **Estado descentralizado** y que **las políticas públicas deben implementarse de manera descentralizada**, lo que por principio es absolutamente incompatible con un sistema de Estado socialista centralizado y de planificación centralizada.

En efecto, en el Preámbulo, la Constitución proclama que el Estado que se organiza es “un Estado de justicia, **federal y descentralizado**”; en el artículo 4 que precisa que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado **federal descentralizado** en los términos consagrados por esta Constitución”; y además, en el artículo 6, al calificarse al gobierno de la República, se dispone que “es y será siempre democrático, participativo, electivo, **descentralizado**, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

Por otra parte, en el artículo 16, la Constitución exige que al regularse la división político territorial, debe siempre garantizarse “la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”; y en especial, al referirse a sectores de actividad pública, como la salud, el artículo 84 dispone que para garantizarla, el Estado “gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, **descentralizado** y participativo”; o como la administración de justicia y penitenciaria exige que sea descentralizada (artículos 269 y 272); o como la administración electoral que debe ser descentralizada (art. 295). Incluso en materia de organización administrativa económica del Estado, el artículo 300 dirige al legislador la orden de establecer “las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales” públicas.

Además, en todo caso, respecto de todas las actividades públicas, la Constitución al establecer los principios de la *política nacional de descentralización*, exige que la misma “debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Por ello, el artículo 185 identifica al Consejo Federal de Gobierno como “el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de *descentralización* y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”; y el artículo 166 de la Constitución dispone que los Estados “*descentralizarán* y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público”; y en general, el artículo 184 exige que mediante ley, el Estado cree “mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios *descentralicen* y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlo”, entre otros aspectos, promoviendo “la creación de nuevos sujetos de *descentralización* a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y co-gestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales”(art. 184,6).

No puede ser más clara y terminante una Constitución, en sus términos, en cuanto a la expresión de voluntad del pueblo de que el Estado tiene que ser descentralizado, gobernado y organizado descentralizadamente y gestionado descentralizadamente; y descentralización, como principio de organización implica autonomía, de manera que no puede hablarse de descentralización sin autonomía. Y esa autonomía, o es autonomía política cuando se trata de descentralización territorial política, como la que es propia de los Estados y de los Municipios; o es una descentralización administrativa y de gestión como la que es propia de la descentralización funcional (p.e. institutos autónomos y empresas del Estado).

La creación de una Comisión Central de Planificación, tal como ha sido establecida en el Decreto Ley, por tanto, es esencialmente contraria a la Constitución de 1999, por violar los artículos antes mencionados que establecen el marco del Estado descentralizado, al establecer un sistema de planificación de **carácter centralizado y obligatorio**, lo que hace los planes establecidos por la Comisión Central imperativos para los Estados y Municipios, a pesar de que son autónomos como entidades políticas descentralizadas. En cuanto a los órganos descentralizados funcionalmente de la Administración Pública nacional, por otra parte, es el decreto Ley el que se encarga de eliminarles su autonomía al indicar expresamente que los “servicios autónomos, institutos autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones, sociedades civiles del Estado y demás entes adscritos descentralizados...**no gozarán de autonomía organizativa, ni de autonomía para la planificación administrativa-financiera**” (art. 4,3).

Nueva York, junio 2007