

El Consejo de Estado y el Plan Nacional de Desarrollo

Juan M. Raffalli A.

I. ANTECEDENTES

Los orígenes de la necesaria separación de los poderes públicos se remonta prácticamente a Aristóteles, sin embargo fue el filósofo inglés *Jhon Locke* quien en su obra "Tratados sobre el gobierno civil" (1690), comenzó a delinear con más claridad la separación de la función legislativa y ejecutiva. Finalmente, *Charles-Louis de Montesquieu* en su ensayo, "El espíritu de las leyes" (1748), fue quien concretó la idea de la división de los poderes públicos de manera tripartita en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, noción ésta que ha sido acogida por la inmensa mayoría de las Constituciones del mundo desde el siglo XVIII hasta la actualidad. Este principio fundamental que impera en todo estado libre y democrático, deriva de la necesidad racional de poner límites al poder desde el poder mismo. Dice al respecto el maestro García Pelayo citando al propio *Montesquieu*: "El peor enemigo de la libertad, dice Montesquieu, es el poder, ya que 'es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a su abuso'; mas como el poder es necesario, sólo existe un medio para garantizar la libertad, a saber: encontrar una 'disposición de cosas' en la que 'el poder detenga al poder', y ello sólo puede lograrse mediante su división."¹ Podemos así arribar entonces a una premisa básica, la separación y división de los poderes públicos es una garantía a favor de la libertad de los ciudadanos ante el absolutismo.

En Venezuela la separación y división de los Poderes Públicos ha sido consagrada de manera inveterada desde la Constitución de 1811 hasta la vigente de 1999. Ahora bien, el constitucionalismo contemporáneo ha admitido en general que, con el propósito de alcanzar los fines propios de Estado, la separación de los poderes públicos se acompase con otros principios de indispensable concurrencia, ello son, la autonomía funcional y la colaboración entre los poderes. Estos otros implican el establecimiento constitucional de competencias materiales expresas y la posibilidad de que cada uno de los poderes dentro de sus competencias pueda realizar actos cuyo contenido en principio correspondería a otro, por ejemplo la facultad del Poder Judicial para dictar actos de contenido administrativo; la normal actividad del poder ejecutivo mediante actos de contenido normativo; o las facultades investigación y control constitucionalmente conferidas a la Asamblea Nacional. Sin embargo, en ningún caso esta cooperación funcional puede atentar contra el núcleo duro, de la autonomía funcional y menos aún contra la separación de los poderes públicos pues, si así fuera, lo que estaría en peligro serían precisamente los derechos ciudadanos. Además de lo anterior, ciertamente existen algunas excepciones totalmente extraordinarias que pueden ameritar, siempre de manera temporal, interrumpir o suspender la separación y autonomía de los poderes públicos. Ellas son básicamente las habilitaciones legislativas (*Leyes Habilitantes*) que permiten al Presidente de la República dictar Decretos con rango y fuerza de Ley y las declaratorias de Estados de Excepción que podrían conllevar a la restricción temporal y parcial las garantías constitucionales.

¹ García Pelayo Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Sexta edición. Ed. Castilla. Madrid. 1961, p. 155-156.

II. EL CONSEJO DE ESTADO QUE SE PROPONE

Dentro de la mencionada tenencia natural de la colaboración entre los poderes públicos, se han instituido en no pocas constituciones figuras como los Consejos de Estado la cual, en el caso de Venezuela, aparece por primera vez consagrada en la Constitución vigente de 1999, cuyo artículo 251 lo define así:

“Artículo 251. El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Será de su competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión.

La ley respectiva determinará sus funciones y atribuciones.”

Del texto anterior podemos concluir que se trata de un Consejo de carácter consultivo al servicio del Gobierno y de la Administración Pública, cuya opinión podrá ser requerida por el Presidente de la República cuando se trate de materias de especial trascendencia. Las opiniones de este Consejo implicarían recomendaciones de políticas públicas de interés nacional. Ahora bien, desde el punto de vista orgánico, el Consejo de Estado conforme a la Constitución vigente está presidido por el Vicepresidente de la República y por cinco integrantes designados por el Presidente y además por un representante designado por la Asamblea Nacional, otro por el Tribunal Supremo de Justicia y un tercero que será siempre un Gobernador (a) designado de común acuerdo por los mandatarios regionales. Lo anterior está contemplado en el artículo 252 de la Constitución vigente el cual reza así:

“Artículo 252. El Consejo de Estado lo preside el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y estará conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente o Presidenta de la República; un o una representante designado o designada por la Asamblea Nacional; un o una representante designado o designada por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado o Gobernadora designada por el conjunto de mandatarios o mandatarias estatales.”

Considerando las características funcionales y orgánicas del Consejo de Estado, resulta forzoso concluir que conforme a la Constitución de 1999, se trata de un órgano de consulta superior que, bajo criterios políticos y técnicos, brinda apoyo al Presidente por vía de su Vicepresidente. Adviértase que en el seno del mismo no hay un contacto o vinculación directa del Presidente de la República con ninguna otra rama del poder público por lo que en modo alguno podría implicar un mecanismo de control ni sumisión sino de simple consulta, además de estar ajeno a su funcionamiento el poder judicial el cual tiene por función natural controlar la constitucionalidad y legalidad de los poderes públicos.

Pues bien, esta visión consultiva, indirecta e independiente del Consejo de Estado contemplada en la Constitución de 1999, se abandona completamente en la propuesta de Reforma Constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, propuesta por el Presidente. En efecto el artículo 251 de dicha propuesta dispone:

“El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta y asesoramiento del Estado y del Gobierno Nacional. Ejercerá sus atribuciones con autonomía funcional. Sus opiniones o dictámenes no tendrán carácter vinculante.

Son de su competencia:

1. Emitir opinión sobre el objeto de la consulta.
2. Velar por la observancia de la Constitución y el ordenamiento jurídico.

3. Emitir dictámenes sobre los asuntos que se sometan a su consideración.
4. Recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos de especial trascendencia.

La ley orgánica respectiva podrá determinar otras funciones y competencias.

Sobre esta misma materia el artículo 252 de la misma propuesta dispone:

El Consejo de Estado lo preside el Presidente o Presidenta de la República y estará además conformado por el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente o Presidenta del Poder Ciudadano, el Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral. El Presidente o Presidenta de la República podrá convocar a voceros o voceras del Poder Popular y las personas que considere necesario para tratar la materia a la que se refiere la consulta”.

De esta forma resulta evidente que la Reforma sancionada implica un cambio sustancial que, en nuestro parecer, convierte al Consejo de Estado una herramienta efectiva para agrietar la separación de los poderes públicos y su autonomía funcional. Justifiquemos esta afirmación.

- a) Bajo la redacción propuesta este Consejo de Estado asesoraría no sólo al Poder Ejecutivo y concretamente a la Administración Pública Nacional, sino que se convierte en órgano superior de asesoría a todas las ramas de poder público, es decir al Estado, como claramente lo dispone la Reforma.
- b) El Consejo de Estado gozaría de autonomía funcional, es decir aparentemente sería independiente, pero debido a su composición orgánica, como veremos, esta autonomía funcional podría tener vestigios de superior jerarquía aún y cuando sus dictámenes o recomendaciones no sean vinculantes.
- c) Sus competencias, si bien en apariencia siguen dentro del ámbito consultivo y no vinculante, se amplían adentrándose en el ámbito “contralor” al estar facultado para “velar por la observancia de la Constitución y del ordenamiento jurídico” lo cual puede implicar la asunción de otro tipo de iniciativas.
- d) Según la propuesta será el Presidente de la República y no el Vicepresidente quien presidirá este Consejo de Estado, de esta forma quien conducirá el funcionamiento “autónomo” del mismo será el jefe del ejecutivo nacional, lo cual lo colocará en el seno de este Consejo en un plano superior.
- e) Tendrían presencia en el mismo ya no un “representante” de la Asamblea Nacional y otro del Tribunal Supremo de Justicia, sino que lo integrarán directamente las máximas autoridades (Presidentes) de todos los poderes públicos. Esto, a no dudarlo, implicará una actividad subordinada de todos ellos respecto del Presidente de la República quien presidirá directamente el Consejo de Estado conforme la redacción propuesta.
- f) Pero no sólo estarían presentes en este Consejo de Estado los Presidentes de todos los poderes públicos bajo la Presidencia del Presidente de la República, sino que además, éste último podrá convocar a las personas que considere necesario para tratar la materia correspondiente y muy especialmente podrá convocar a voceros del “Poder Popular”. Esta potestad convocatoria tiene especial relevancia pues conforme al artículo 136 de la misma Reforma sancionada “El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular...”. Esto conllevaría a una concurrencia directa de representantes del Poder Popular con los Presidentes de las otras ramas del poder público que al final puede derivar en imposiciones con efectos concretos plasmados en actos oficiales.
- g). Se elimina la presencia de al menos un Gobernador en el Consejo de Estado, lo cual se alinea con el contenido de la propuesta en materia de organización política y territorial, pues, como sabemos se plantea en ella la eliminación de la “descentralización” susti-

tuyéndose por una “desconcentración” de competencias en favor de las comunidades organizadas, a los consejos comunales, las comunas y otros entes del Poder Popular conforme, lo dispone el artículo 184 de la propuesta”.

En conclusión, la propuesta supone un Consejo de Estado presidido por el Presidente de la República con presencia de las máximas autoridades de todos los poderes públicos e incluso de voceros del Poder Popular que ejerce directamente la soberanía, atribuyéndose a este Consejo funciones de asesoría superior al Estado pero también de vigilancia del cumplimiento de la Constitución y las leyes. Para nosotros esta concepción del Consejo de Estado se convertirá en un foro controlado por el Presidente de la República que le permitirá incidir directamente en el funcionamiento de los otros poderes públicos atentando en consecuencia sobre la separación y autonomía funcional de los mismos.

III. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

A todo lo anterior referido al Consejo de Estado, debemos añadir otra figura que puede ocasionar similares efectos, es decir mayor concentración de poder en el Presidente de la República. Nos referimos al PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN, el cual según el artículo 236 ordinal 18 de la Constitución vigente de 1999, debe ser dictado por el Presidente de la República, con aprobación de la Asamblea Nacional, correspondiendo igualmente al Presidente dirigir la ejecución de este Plan de Desarrollo. En el texto de la Reforma que se propone, para la aprobación de este Plan ya no se requerirá aprobación previa de poder legislativo nacional, con lo cual la visión del desarrollo socio-económico del país, dependerá exclusivamente de la visión del Presidente de la República quien, contará con una Comisión Ad-hoc denominada COMISIÓN CENTRAL DE PLANIFICACIÓN, la cual se creó mediante Decreto-Ley especial² la cual en su artículo 1° define como objeto de esta Comisión la elaboración, coordinación, consolidación, seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes previstos en dicho Plan de Desarrollo, y que según su artículo 2° debe orientar el establecimiento de un modelo socialista reconocido en esa norma como el único capaz de satisfacer necesidades espirituales y materiales de la sociedad y la suprema felicidad de la misma.

De esta forma, pareciera claro el diseño y ejecución de las políticas públicas previsto en el texto constitucional propuesto. El Presidente de la República, sin aprobación del poder legislativo nacional, aprobará el PLAN DE NACIONAL DESARROLLO, el cual ejecutará apoyado en la Comisión Central de Planificación, pudiéndose valer también del Consejo de Estado coordinado y presidido por él mismo, para alinear con este plan a las máximas autoridades de los demás poderes públicos.

En nuestro criterio, este cambio no es conveniente pues la redacción de la Constitución de 1999 da un tratamiento tanto al Consejo de Estado como al Plan Nacional de Desarrollo, mucho más apegado a la pluralidad y a la separación de los poderes públicos.

2 Decreto presidencial 5.384. *Gaceta Oficial* 5.841 del 22 de junio de 2007.