

Sección V: El régimen del Consejo de Estado

Notas sobre el Consejo de Estado

Carlos García Soto

*Investigador del Centro de Estudios de Derecho Público
de la Universidad Monteávila*

Resumen: *El artículo intenta describir el régimen del Consejo de Estado según la Constitución de 1999 y la Ley Orgánica del Consejo de Estado, haciendo referencia a cuales han sido los antecedentes del Consejo de Estado en la historia constitucional venezolana.*

Palabras clave: *Consejo de Estado, Constitución de 1999, Ley Orgánica del Consejo de Estado, antecedentes del Consejo de Estado.*

Abstract: *The article attempts to describe the regimen of the State Council according to the 1999 Constitution and the Organic Law of the State Council, referring to what have been the record of the State Council in the Venezuelan constitutional history.*

Key words: *State Council, 1999 Constitution, Organic Law of the State Council, record of the State Council.*

I. ANTECEDENTES EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL VENEZOLANA

El Consejo de Estado previsto en la Constitución de 1999 tendrá algunos antecedentes en la historia constitucional venezolana, bajo la figura de lo que se denominaría como “Consejo de Gobierno”, y en algún caso (Decreto Orgánico de 1828), bajo la figura de un “Consejo de Estado”.

El artículo 133 de la Constitución de 1821 reconocerá tal figura del Consejo de Gobierno. Así, se señalaría que

“El Presidente de la República tendrá un Consejo de Gobierno que será compuesto del Vicepresidente de la República, de un Ministro de la Alta Corte de Justicia nombrado por él mismo y de los Secretarios del Despacho”.

La labor del Consejo de Gobierno será la de formular dictámenes al Presidente de la República, quien “oír el dictamen del Consejo en todos los casos de los artículos 46, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 127 y 128 y en los demás de gravedad que ocurran o que les parezcan, pero no será obligado a seguirlos en sus deliberaciones” (artículo 134).

El Decreto Orgánico de 1828 hará referencia expresa a la figura del Consejo de Estado. Así, de acuerdo con su artículo 8 “El Consejo de Estado se compone del presidente del Consejo de Ministros, de los Ministros Secretarios de Estado, y al menos un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la República”. En el artículo 9 se precisará que “Cuando el Libertador no presida al Consejo de Estado lo hará el presidente del Consejo de Ministros”. Conforme al artículo 10 corresponderá al Consejo de Estado:

“1. Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el jefe del Estado, ya sea tomando la iniciativa, o a propuesta de los ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto; un reglamento especial que se dará el Consejo, previa la aprobación del gobierno, fijará las reglas de proceder a su propia policía;

2. Dar su dictamen al gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones en los de los números 9, 10 y 11 del Artículo 2°, Título I de este Decreto, y en todos los demás arduos en que se le pida;

3. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobiernos de las provincias, para jueces de la alta corte, cortes de apelación y de los demás tribunales y juzgados; para los arzobispados, obispados, dignidades, canongías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de hacienda”.

La Constitución de 1830 prevé de nuevo al Consejo de Gobierno. Así, en su artículo 123 la Constitución señalará que “Habrá un Consejo de Gobierno compuesto del Vicepresidente de la República, que los presidirá, de cinco consejeros, y de los Secretarios del Despacho”. Serán deberes del Consejo de Gobierno, de acuerdo con el artículo 127:

1° Dar su voto consultivo acerca de los casos del párrafo 9° del artículo 86, y de los párrafos 7°, 14, 15, y 16, del artículo 117, y en todos los demás negocios graves en que el Poder Ejecutivo lo exija;

2° Prestar o no su consentimiento en los casos de los párrafos 3°, 9°, 12, 18, y 21, del mismo artículo;

3° Acordar durante el receso del Congreso las medidas del artículo 118”.

La Constitución de 1857 modificaría la estructura de la Constitución de 1830 para el Consejo de Gobierno, el cual se conformaría ahora del modo siguiente: “Habrá un Consejo de Gobierno compuesto del Vicepresidente de la República que lo presidirá; de cuatro ciudadanos con las cualidades de Senador, elegidos por el Congreso en Cámaras reunidas; de un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ella misma, cada tres años, y de los Secretarios del Despacho” (artículo 71). El artículo 73 reconoce determinadas atribuciones al Consejo de Gobierno:

“1. Velar sobre la observancia de la Constitución, dando al Poder Ejecutivo los informes convenientes en los casos de infracción por algún funcionario público;

2. Dar su dictamen en los casos que lo exijan la Constitución o las leyes, y en todos aquéllos en que el Poder Ejecutivo lo juzgue conveniente;

3. Resolver las dudas que se consulten al Poder Ejecutivo sobre la inteligencia de alguna ley en el régimen político y administrativo;

4. Formar proyectos de códigos nacionales y de leyes y presentarlos al Congreso;

5. Hacer la clasificación a que se refiere el párrafo único del Artículo 66”.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución de 1857:

“El Poder Ejecutivo oirá la opinión del Consejo de Gobierno:

1. Sobre los proyectos de ley que quisiere iniciar ante cualquiera de las Cámaras;

2. Sobre las objeciones que se proponga hacer a algún proyecto de ley o de decreto;

3. Sobre el presupuesto general de gastos que debe someter al examen y aprobación del Cuerpo Legislativo”.

La Constitución de 1893 volverá a modificar la estructura del Consejo de Gobierno, el cual ahora se conforma por 9 Vocales (artículo 79). De acuerdo con el artículo 85 las atribuciones del Consejo de Gobierno serán las siguientes:

- “1. Emitir su voto consultivo en cualquiera de los casos del artículo 77 que, por el órgano del Ministro respectivo, someta a su consideración el Presidente de la República;
2. Prestar o negar su asentimiento para que se ejerza por el Presidente de la República cualquiera de las atribuciones que se le confieren por el artículo 78;
3. Emitir su dictamen en cualquiera otro asunto relacionado con la Administración general que se someta a su estudio; y,
4. Vigilar por la legal administración e inversión de las rentas nacionales, debiendo anualmente presentar al Congreso los informes y observaciones a que haya lugar; velar por la debida entrega de las sumas asignadas a los Estados por la base 32 del artículo 13 de esta Constitución, y por la publicación quincenal y detallada del movimiento del Tesoro”.

La Constitución de 1909 aumentará el número de Vocales a 10 (artículo 88), y sus atribuciones serán (artículo 94):

- “1. Emitir su voto consultivo dentro del lapso de ocho días hábiles en cualquiera de los casos del artículo 81, que por órgano del Ministro respectivo someta a su consideración el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela; y en casos declarados urgentes por el Ejecutivo, deberá emitir dicho voto, en el lapso de dos días hábiles.
2. Prestar o negar su asentimiento para que se ejerza por el Presidente de la República cualquiera de las atribuciones que se le confieren por el artículo 82.
3. Prestar o negar su consentimiento para créditos adicionales que soliciten los Ministros en sus respectivos ramos.
4. Emitir su dictamen en cualquier otro asunto relacionado con la Administración general que se someta a su estudio.
5. Presentar anualmente al Congreso los informes y observaciones que estime convenientes sobre leyes y administración”.

II. NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE ESTADO

1. *Definición*

Será en la Sección Sexta del Capítulo II (Del Poder Ejecutivo Nacional) del Título V (De la organización del Poder Público Nacional) de la Constitución de 1999 donde se prevé constitucionalmente al Consejo de Estado. Allí, en el artículo 251 se definirá al Consejo de Estado como “el órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional”. Dada su ubicación en la Constitución, se ha dicho que el Consejo de Estado forma parte del Poder Ejecutivo Nacional¹ o de la Administración Pública Nacional².

1 Díaz Revorio, F. Javier, “El Poder Ejecutivo Nacional”, en Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Coordinadores), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, CEPES-Vadell hermanos. Editores-IEP, Caracas, 2004, p. 390, quien lo calificará como “órgano auxiliar del Ejecutivo”

2 Garrido de Cárdenas, Antonieta. “La Administración Pública Nacional y organización administrativa en la Constitución de 1999”, en Fernando Parra Aranguren y Armando Rodríguez García

2. Competencia

En cuanto a su competencia, el mismo artículo 251 de la Constitución advertirá que consiste en “recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requiera su opinión”³. Se agrega que la Ley determinará sus funciones y atribuciones.

La fórmula acogida por el artículo 251, “políticas de interés nacional”, permite que las opiniones que del Consejo de Estado solicite el Presidente de la República pueden abarcar materias de la más variada índole, sean propiamente “políticas” o no. Desde esa perspectiva, F. Javier Díaz Revorio señalará que “el asesoramiento que corresponde realizar, como función esencial, al Consejo de Estado, puede producirse en el ámbito jurídico, político, o en ambos. La Constitución no especifica en cuál de estos terrenos se centran las funciones del Consejo de Estado venezolano, pero de su regulación se deduce un perfil principalmente político, tanto porque el Art. 251 señala que es de su competencia recomendar políticas de interés nacional (sin que constitucionalmente se apunte ninguna atribución en el plano estrictamente jurídico), como por el hecho de que la Norma fundamental no exija cualificación jurídica alguna a sus miembros”⁴. Con todo, en nuestra opinión, la opinión del Consejo de Estado no será vinculante para el Presidente de la República⁵.

El artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado⁶ acogerá una fórmula semejante, con algunos matices sin embargo, a la del artículo 251 de la Constitución, para señalar que el Consejo de Estado “estará encargado de evaluar, formular y recomendar políticas públicas en todas aquellas materias consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, que le sean sometidas a su consideración por parte del Presidente o Presidenta de la República”. Así,

(Editores), *Estudios de Derecho Administrativo. Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con ocasión del vigésimo aniversario del Curso de Especialización en Derecho Administrativo*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, p. 452, quien lo calificará como “órgano consultivo de la Administración Central”.

3 La Exposición de Motivos de la Constitución advertirá que “la institución del Consejo de Estado, en el derecho comparado, nos demuestra la experiencia francesa y colombiana, han marcado, con estructura y funciones análogas, pautas en la profesionalización del ejercicio del Poder Público. En Venezuela será un órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional que recomendará políticas de interés nacional en aquellos asuntos que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requieran su opinión”. Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Consejo de Estado señalará: “El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Consejo de Estado, desarrolla los preceptos establecidos en los artículos 251 y 252 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagran al Consejo de Estado. Dicha figura tiene como finalidad fungir como órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional, a los fines de recomendar políticas públicas en las áreas que sean consideradas estratégicas para la transformación del Estado venezolano”. Para luego insistir: “Una visión interinstitucional integrada en la representación de diversas ramas del Poder Público, permitiría enfrentar simultáneamente las necesidades que plantea el pueblo. Es por ello, que el funcionamiento del Consejo de Estado garantizaría un análisis completo, interdisciplinario y objetivo de las políticas que vayan a ser dictadas por el Ejecutivo Nacional y complementaría la toma de decisiones y la ejecución de los planes que sean implementados en beneficio del desarrollo nacional”.

4 Díaz Revorio, F. Javier. “El Poder Ejecutivo Nacional”, *cit.*, p. 393.

5 Cfr. Rondón de Sansó, Hildegard. *Ad imis fundamentis. Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2006, pp. 221-222.

6 *Gaceta Oficial* N° 39.865 del 15 de febrero de 2012.

cuando la Constitución (artículo 251) hace referencia a “políticas de interés nacional”, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado se decantará por el término “políticas públicas”. Por otra parte, si bien el artículo 251 de la Constitución se hace referencia a “aque- llos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia”, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado hará referencia a “aque- llas materias consideradas estratégicas para el desarrollo nacional”.

El artículo 7 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, por su parte, enumera distintas competencias:

“Son competencias del Consejo de Estado:

1. Servir de órgano de consulta en las materias que solicite el Presidente o Presidenta de la República, así como los demás órganos y entes de la Administración Pública Nacional, en materia de políticas públicas.
2. Velar por la observancia de la Constitución y el ordenamiento jurídico.
3. Emitir opinión en materia de políticas públicas sobre los asuntos de Estado que se sometan a su consideración.
4. Recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos de especial trascendencia.
5. Evaluar desde una perspectiva política pública los proyectos de leyes de trascendencia nacional, que el Presidente o Presidenta de la República someta a su consideración.
6. Formular recomendaciones para la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
7. Fomentar la formación de equipos multidisciplinarios para la formulación de políticas de interés nacional.
8. Dictar su Reglamento Interno.
9. Aprobar su proyecto de presupuesto y tramitarlo conforme a la normativa legal aplicable.
10. Las demás que le asignen las leyes”.

Como se observa del numeral 1, se amplía la competencia del Consejo de Estado para servir de órgano de consulta de las materias que le consulte no sólo el Presidente de la República, sino “los demás órganos y entes de la Administración Pública Nacional, en materia de políticas públicas”.

3. *Conformación*

La conformación del Consejo de Estado está prevista en el artículo 252 de la Constitución. Es presidido por el Vicepresidente Ejecutivo. El Presidente de la República designa a cinco miembros, un representante designado por la Asamblea Nacional, un representante designado por el Tribunal Supremo de Justicia y un gobernador designado por el conjunto de gobernadores. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, “Todos los integrantes del Consejo de Estado tendrán sus respectivos suplentes. El Consejo de Estado para el cumplimiento de sus fines contará además, con una Secretaría Permanente, una Secretaría Ejecutiva y las demás dependencias que se determinen en su Reglamento Orgánico”. Tal Secretaría Permanente estará a cargo del Procurador General de la República (artículo 10 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Por su parte, la Secretaría Ejecutiva “estará a cargo de un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente del Consejo de Estado, y será una unidad de apoyo administrativo y técnico, encargada de coordinar la labor del Consejo de Estado y de centralizar toda la información y documentación atinente al mismo” (artículo 11).