

Aspectos jurídicos de la planificación en Venezuela

Nelson Eduardo Rodríguez García
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela
Magistrado Presidente de la Corte Primera
de lo Contencioso-Administrativo*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
 1. La legislación a estudiar.
- II. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO.
 1. Lineamientos Generales del presupuesto. El Presidente de la República en Consejo de Ministros. Las oficinas técnicas auxiliares. 2. Presupuesto y Plan de la Nación. 3. Clases de planes (de acuerdo a su duración).
- III. LA INTERVENCION DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA EN LA PLANIFICACION
 1. Fases. Aprobación. Control. Intervención inicial del Congreso y la aprobación propiamente dicha. 2. Control. Formas de control. Importancia del control. Modificaciones del plan. Modificaciones de la estructura administrativa. Sistema de información al Congreso. 3. El control directo y el control indirecto.
- IV. EL CONTROL DEL PLAN POR EL EJECUTIVO.
 1. El relieve de las funciones de Gobierno. 2. Los órganos de control del Presidente de la República.
- V. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA EJECUCION DEL PLAN
 1. Los deberes de los funcionarios y empleados públicos y su responsabilidad en general.
 2. La responsabilidad administrativa derivada de la ejecución del plan.
- VI. CONCLUSION
 - El nuevo sistema de planificación y sus incidencias en el Ordenamiento jurídico-administrativo.

I

El 9 de marzo de 1976 el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, decreta (Decreto Nº 1454) la obligatoriedad del cumplimiento del V Plan de la Nación para la Administración Pública Nacional, y la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, de este Decreto y el texto íntegro del V Plan de la Nación. El 30 de julio de 1976 se promulga la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. El 28 de diciembre de 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Central.

¿Qué importancia tienen estas normativas para la acción planificadora en Venezuela? En las líneas siguientes trataremos de presentar la nueva problemática de la planificación en Venezuela.

1. La fórmula tradicional en Venezuela para planificar y expresar las estrategias, políticas, programas y metas de los planes de desarrollo económico y social de

la Nación se circunscribían al trabajo técnico de CORDIPLAN y la publicación por éste del resultado de tal trabajo, bajo el auspicio de la Presidencia de la República. Por vez primera en Venezuela se publica en Gaceta Oficial el Plan, y, por otra parte, se establece como de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración Pública Nacional como para los institutos autónomos y demás estructuras de la administración descentralizada, así como por las empresas en las cuales el Estado u otros entes públicos tengan poder decisorio o una participación no menor del cincuenta por ciento del capital social.

La supervisión y evaluación de la ejecución de dicho Plan quedaba a cargo del Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). El valor de este Decreto es más de tipo propedéutico o educativo hacia la Administración Nacional, ya que señala la necesidad del trabajo coordinado y obligatorio de la Administración Pública para la obtención de las metas previstas. Sin embargo, su cumplimiento es difícil. En efecto, sin la complementación de una instrumentación jurídica conveniente, y requiriendo una eficaz coordinación y supervisión, no es fácil evitar, en primer lugar, la superposición de potestades sobre un mismo objeto (por ejemplo en las autorizaciones industriales, sobre su adecuación o no para cumplir las directrices de la política económica bosquejada en el plan); en segundo lugar, sobre la traslación de competencias de determinados órganos a otros superiores para evitar contradicciones en la toma de decisiones y obtener la seguridad jurídica en la prosecución de la política económica; y por último la responsabilidad que la actividad de la Administración podría generar en los titulares de los órganos, derivada de los deberes oficiales de los funcionarios. Sin embargo, la idea rectora del Decreto, cual es la de crear conciencia en la Administración Pública, es esencial; y la solución vendrá dada por la legislación positiva, como veremos más adelante. El V Plan, en sí, no formula ni señala, en todo caso, las soluciones al problema.

Por otra parte, como veremos en el desarrollo ulterior de estas ideas, introduce el Decreto la necesidad de que los Proyectos de Ley de Presupuesto Nacional y los presupuestos anuales de los organismos públicos, deben elaborarse con arreglo a lo establecido en el V Plan de la Nación (Art. 4º).

II

1. La Ley Orgánica de la Administración Central¹, establece a lo largo de su articulado, como actividades de los Ministerios, la planificación de las actividades del Ejecutivo Nacional, en la esfera propia de cada uno de los Ministerios. Son los Ministerios unidades administrativas que deben planificar en su sector, son entonces unidades sectoriales de la Administración Nacional. Y, corresponde a CORDIPLAN la elaboración de estudios sobre el desarrollo económico y la compatibilización y coordinación de los diferentes programas con los planes del gobierno. La naturaleza de CORDIPLAN es de órgano auxiliar del Presidente de la República y del Consejo

1. En adelante LOAC.

de Ministros. Antes de comenzar el análisis de la planificación queríamos dar estos detalles sobre los sectores de planificación y la forma de coordinación.

Atañe al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, fijar los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto². Para realizar tal cometido, cuentan el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, con oficinas de carácter técnico, contempladas en la LOAC: La Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Estadística e Informática.

CORDIPLAN debe presentar al Presidente de la República una evaluación del cumplimiento del Plan de la Nación y del desarrollo general del país. Por su parte, la Oficina Central de Presupuesto debe presentar al Presidente de la República un informe acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diferentes sectores, programas y proyectos, así como las proposiciones para el próximo ejercicio.

El Jefe del Poder Ejecutivo, en Consejo de Ministros, tiene entonces a su cargo como cabeza de la Administración Pública, la toma de decisiones en cuanto a los dos grandes instrumentos de desarrollo del país, el Presupuesto de inversiones y el Plan de desarrollo que, como veremos, con la posterior intervención del Poder Legislativo para su aprobación e improbación, responden al mandato constitucional sobre la instrumentación de los cometidos económicos del Estado, que se recogen en diversas normas constitucionales desperdigadas, se completan y complementan. Más adelante analizaremos el papel del Congreso Nacional en el proceso de planificación.

2. Los presupuestos públicos, de acuerdo con lo previsto en la LORP, son parte e instrumento de la planificación nacional y, como tal, deben contener los aspectos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país³.

El presupuesto, como se ha señalado, reflejo y unidad con el plan, se clasificará por los sectores correspondientes al Plan de la Nación, cada sector a su vez, en programas y proyectos que deben indicar las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto. Para facilitar una mejor coordinación y evitar la superposición de potestades sobre un mismo objeto, cuando un proyecto debe ser desarrollado por diferentes unidades de uno o varios organismos, el presupuesto debe indicar la responsabilidad de cada uno de estos y de los recursos que le sean asignados, para así cumplir con las metas previstas⁴. Con la posibilidad de la división en subprogramas con el mismo tratamiento que se establece para el programa, la extensión de la técnica planificadora y presupuestaria podría hacer cambiar la acción a nivel de tareas, con lo cual la coordinación y control de la ejecución del plan, y la obtención de metas y objetivos podría tener un rendimiento bastante aceptable.

3. La técnica de la planificación en Venezuela recomienda un conjunto compuesto de planes de largo plazo, de mediano plazo y de corto plazo, para que así

2. Art. 19 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en adelante LORP.

3. Art. 2º LORP.

4. Arts. 5º y 6º LORP.

la planificación tenga un carácter continuo. En efecto, así se desprende de los cometidos que debe cumplir CORDIPLAN, de acuerdo a la LOAC ⁵.

Serían estos:

a) *Plan a largo plazo*. Definido como Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo en la LOAC, es un plan que lógicamente debe abarcar un período de 20 ó 30 años. En tal plan deberían figurar metas y objetivos de carácter muy general y global, ofreciendo una visión de conjunto y prospectiva, de aquí su gran importancia práctica. Esta técnica planificadora ha sido adoptada por la planificación francesa. Dice Laubadere que la introducción de una prospectiva a largo término ha consistido en tener en cuenta, dentro del establecimiento de las previsiones del plan, perspectivas a más largo término tendientes a un horizonte ampliado ⁶.

b) *Planes a mediano plazo*. Estos se prepararán para que abarquen períodos de tiempo más cortos del contenido en los planes a largo plazo. Regularmente oscilan dentro de un lapso de tres a siete años. Deben contener una descripción de carácter más detallado de los principios y de los programas que en él se incluyen en relación a la duración del plan mismo. Es el denominado en la LOAC, Plan de la Nación.

c) *Planes a corto plazo o Planes Operativos Anuales*. Debe ceñirse a las metas fijadas como posibles en los planes a mediano plazo. Su importancia práctica radica en que permiten adaptar las metas fijadas en los planes de mediano plazo a los cambios económicos que se presenten en la ejecución del plan y formular en base a tales cambios, proyectos y actividades indispensables y posibles durante el año en cuestión. En efecto, durante los períodos anuales es necesario evaluar y eventualmente modificar los objetivos básicos de los planes a mediano plazo, en razón de la ejecución del plan mismo, o de las coyunturas económicas que se presenten ⁷.

III

1. Un plan de desarrollo exige un concurso de voluntades que deben expresar una en definitiva: la del Estado. En ese concurso de voluntades, actúan tanto el Gobierno como el Parlamento, sin señalar otras, como la del sector privado, que podrían y deberían tener una función interesante, o bien sindicatos, etc.

Ahora bien, el Ejecutivo es el actor principal en el Plan. El lo prepara y a él le corresponde su ejecución. El Plan preparado por el Gobierno deberá ser actuado por la Administración, quien se convierte en el actor ejecutante del Plan. Pero el tercer actor es el Parlamento, al cual le corresponde de acuerdo al (nuevo) esquema de la planificación en Venezuela un importante rol, que va desde su aprobación hasta su control. Control que, por otra parte, va desde la inspección de la efectiva

5. LOAC, Artículo 47, 3º.

6. A. DE LAUBADERE. *Traité Elementaire de Droit Administratif*. L. G. D. J. 1966, Tomo III, pág. 499.

7. Cfr. Preparación del Presupuesto y Planificación económica en los países en vías de desarrollo. ONU. ST. TAO/SER. C/93, pág. 6. MARCZEWSKI, Jean. *Cours de Planification et Amenagement du Territoire*. Les Cours de Droit (Policopie), 1965/6. pág. 8. RODRIGUEZ, Nelson y PADRON, Magdalena. "Nociones Generales acerca de la Planificación". *Rev. Facultad de Derecho*. U.C.V. Nº 45, 1970.

utilización del presupuesto, hasta la vigilancia política, como representación popular, de evitar un totalitarismo del Ejecutivo, derivado del enorme poder que adquiere éste con el nuevo sistema de planificación.

Tratemos de establecer las fases de la intervención del Parlamento, que de partida son tres: conocer de la elaboración del plan, la aprobación del plan y la ejecución del plan.

a) *Elaboración del plan.* Vamos a partir de un supuesto: el Congreso es incapaz de elaborar el Plan. Dos razones apoyan esta hipótesis: en primer lugar, quien ha de ejecutar el plan es la Administración, así lógicamente le corresponde al Ejecutivo su elaboración, pero además, es el Ejecutivo quien tiene la iniciativa y la obligación de exponer al Congreso los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación ⁸.

De acuerdo a la LORP, el Congreso debe conocer las bases preliminares referentes al sector público del Plan Operativo Anual, previamente a la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto. De esta manera el Congreso tendrá conocimiento de las metas fijadas por el Ejecutivo con un lapso de tiempo que debería ser suficiente para estudiar estas opciones, que no deberá ser más tarde del primero de julio de cada año ⁹.

El Parlamento vuelve a conocer del Plan, al serle presentado el Proyecto de Ley de Presupuesto por el Ejecutivo Nacional a la Cámara de Diputados, en los cinco días hábiles siguientes a la instalación del segundo período de sesiones ordinarias. Dado que éstas comienzan el 1º de octubre, el Congreso ha tenido desde julio hasta octubre para estudiar las bases preliminares del Plan Operativo Anual. En todo caso, es nuestra opinión que el Parlamento debería conocer con anterioridad suficiente la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo y el Plan de la Nación, a los efectos de poder realizar una labor de carácter técnico y de control político más efectiva.

En efecto, el Plan Operativo Anual es un reflejo parcial del Plan de la Nación, y éste a su vez está incardinado a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social, que no es más que el Plan a largo plazo. Observamos entonces en la fase de elaboración del Plan una primera intervención del Parlamento, que podríamos señalar de conocimiento de las metas, y una nueva instancia al conocer del Proyecto de Ley de Presupuesto, el cual es un instrumento del Plan. Esta doble intervención del Parlamento, aun cuando responde a la mayor parte de las experiencias de planificación en el mundo occidental, presenta una variante: el Congreso no escoge en su primera intervención alternativas de plan, sino que tiene conocimiento de la estrategia del Ejecutivo sin que, al menos en esta primera actuación, pueda aparentemente modificar o aconsejar la modificación de las prioridades gubernamentales. Es, sin embargo, significativa la actitud del Congreso relativa a la discusión y aprobación del Plan Operativo Anual, punto de gran importancia en lo referente a las partidas presupuestarias que pudiese modificar por su relación con el todo orgánico del Plan. Aspecto que requiere un estudio aparte y especial, pero que ha de obligar al Con-

8. Art. 191 Constitución Nacional, Art. 2º LORP.

9. Artículo 20 LORP.

greso a cambiar y tecnificar sus esquemas y procedimientos tradicionales de actuación, para así poder afrontar los problemas propios que la Planificación comporta. Cuestión que nos llevaría a un caso hipotético extremo, a saber, el de un rechazo en bloque del Plan Operativo Anual reflejado en el Proyecto de Ley de Presupuesto, al no estar el Parlamento de acuerdo con él, y considerar, por ejemplo, que alteraciones de carácter parcial hacen imposible conservar el equilibrio coherente interno, la unidad de conjunto que debe presentar el Plan.

2. Comentadas las dos fases iniciales de intervención del Congreso, corresponde analizar ahora la última fase del Plan, su ejecución. Es aquí donde cobra mayor importancia la actividad del Parlamento, donde éste controla la realización del compromiso que exige el Plan para el Ejecutivo Nacional y para la Administración en concreto.

El control del Congreso podríamos dividirlo en dos clases: el control directo y el control indirecto.

b') El control directo que encuentra su máxima expresión en el momento de conocer del Proyecto de Ley de Presupuesto, sería éste un control *a priori*. También el control *a posteriori* reflejado en la revisión anual de la gestión del Ministerio respectivo, bajo cuya competencia, dirección y supervisión se ha ejecutado el presupuesto respectivo ¹⁰.

Otra de las modalidades de control directo es la realizada por el Congreso a través de la designación de comisiones especiales para controles específicos ¹¹, modalidad que tendrá gran importancia cuando esté en plena vigencia el sistema de planificación nacional. En efecto, para el conocimiento y control del Plan por parte del Parlamento, es necesario institucionalizar un sistema de información al Congreso. Tal sistema se prevé en la LORP, así, la Oficina Central de Presupuesto debe informar periódicamente al Congreso acerca del cumplimiento de las metas programadas en el Plan Operativo Anual y de la ejecución del presupuesto ¹². Esta modalidad será de una importancia extraordinaria y enfrenta a nuestro Congreso con una realidad novedosa, que lo hará necesitar de equipos técnicos que puedan integrar y asesorar a las comisiones respectivas.

b'') El control indirecto del Congreso realizado por su órgano auxiliar, que goza de autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones, cual es la Contraloría General de la República ¹³. El control ejercido por la Contraloría General de la República es uno de los aspectos del control del Congreso sobre la Administración Pública Nacional, en razón de la dificultad por parte del Parlamento de ejercer, en forma directa y en todo momento, la labor de control.

Sin entrar en detalles, debemos considerar que la labor de la Contraloría General de la República será de una gran importancia, y que ayudará en concreto al establecimiento de responsabilidades en los casos de no cumplimiento con los objetivos y metas del Plan. Para tal cometido cuenta el órgano contralor, no solamente con

10. Artículos 228 y 197 de la Constitución Nacional.

11. Artículo 160 de la Constitución Nacional.

12. Artículo 38 LORP.

13. Los Artículos 234 y 236 de la Constitución.

las facultades fiscalizadoras sino también con las de realizar estudios, investigaciones y análisis sobre los resultados y eficacia de las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control¹⁴.

IV

1. Hemos señalado anteriormente que el Gobierno es el primer responsable del Plan. Es él quien lo prepara y es él quien lo ejecuta, y evidentemente se desprende de tales premisas la actuación de la Administración, pues ella será el brazo ejecutor del Gobierno. Tal planteamiento revela dos consecuencias importantes, la primera que la planificación exige un fortalecimiento del Ejecutivo, con una intensidad que no se conocía hasta el momento en nuestra historia democrática, circunstancia que se confirma con la sanción de los textos legislativos que desarrollan la actividad de planificación, la otra consecuencia es la necesidad de una Administración Pública eficiente, ágil y estable, para que sea posible el desarrollo y obtención de las metas previstas.

Estas razones exigen que la coordinación y ejecución del plan sean controladas por la cabeza de la Administración, para lograr así la coherencia necesaria en las acciones a realizar. En Venezuela, el control interno de la planificación está asignado al Presidente de la República.

2. El Presidente de la República realiza su facultad de control de la ejecución del Plan, a través de órganos auxiliares, principalmente a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y la Oficina Central de Presupuesto¹⁵.

Así, CORDIPLAN llevará a efecto un control específico sobre el plan en sí, su marcha, su ejecución, sus problemas, etc., como órgano técnico planificador, que coordina la acción de la Administración para la consecución de los resultados previstos. Su labor entonces es la de informar al Presidente de los aspectos técnicos específicos en materia de planificación, sobre los resultados, avances o retrocesos que el proyecto en ejecución conlleva.

La OFCP por su parte informa al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las metas programadas y la ejecución del presupuesto. Soporta entonces la delicada tarea de examinar la ejecución del presupuesto a través de la constatación del cumplimiento de las metas programadas en el plan. Le corresponde, por tanto, como labor primordial, cotejar el cumplimiento del plan en razón de la ejecución de las partidas presupuestarias asignadas.

Por intermedio principalmente de estas dos oficinas, es que el Presidente de la República coordina y controla la correcta ejecución del Plan Operativo Anual, funciones que se han analizado a grandes rasgos.

14. Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

15. Art. 41 y 55 de la LOAC. En adelante Cordiplan y O.F.C.P.

V

1. La Constitución consagra para los funcionarios públicos el deber de fidelidad al Estado y a sus instituciones, cuyo incumplimiento iría en última instancia contra la sociedad a la cual el Estado y la Administración sirven. Así, la Constitución, desarrollada por la Ley de Carrera Administrativa, exige la sujeción al principio de legalidad, el cumplimiento por parte del funcionario de la propia Constitución, de las leyes y de los actos administrativos que las ejecuten¹⁶. Este deber de lealtad a la Administración Pública Nacional impone deberes al funcionario público en cuanto a velar por los intereses de la Administración, de cuidar de los intereses del Estado, y, como consecuencia, el de velar y vigilar por el patrimonio del Estado y por su integridad, señalando incluso la ley, como causal de destitución, el caso de perjuicios materiales graves causados intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República¹⁷. Por otra parte, también se encuentra comprometida su responsabilidad administrativa, civil y penal¹⁸.

Con estos ejemplos sólo hemos querido señalar que los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, al deber de ajustarse a las consecuencias derivadas de sus actos u omisiones.

2. De acuerdo a lo expuesto el Plan de la Nación es obligatorio para el sector público¹⁹, y el presupuesto es parte e instrumento del Plan de la Nación, el cual debe señalar en su formulación las unidades administrativas responsables de los objetivos y metas de cada programa y los recursos que le sean asignados²⁰. Debe haber por tanto, en esa relación plan-presupuesto, complejo compuesto de metas, programas, asignaciones presupuestarias y una debida identificación de las unidades administrativas ejecutoras y la designación por las autoridades correspondientes de los funcionarios responsables de los programas, quienes a su vez han participado en la formulación de tales programas y son garantes del cumplimiento de los mismos por medio de la utilización eficiente de los recursos asignados.

Uno de los problemas de la planificación ha sido, en Venezuela y en el mundo occidental, el no cumplimiento de las metas trazadas, entre otras causas por la dispersión y difusión en el mundo complejo de la Administración, de las debidas responsabilidades. En efecto, se ha señalado que los Planes de Desarrollo, aun cuando sean aprobados en forma de ley, no conllevan mayor responsabilidad a los responsables de su ejecución, o bien que esa responsabilidad no es fácil de determinar y corregir o sancionar por la falta de adecuados dispositivos jurídicos.

En el nuevo sistema de planificación en Venezuela, se establece la responsabilidad de los funcionarios de la Administración. Tal responsabilidad se desarrolla a todo lo largo del proceso de elaboración y ejecución del plan. En el proceso de elaboración comienza la responsabilidad del funcionario cuando es designado por la Administración como responsable de un programa y participa en su formulación, este mismo

16. Constitución, Arts. 117 y 122. Ley Carrera Administrativa, art. 27, ordinal 8º.

17. L.C.A., artículo 61, ordinal 3º.

18. L.C.A., artículo 55 y 57.

19. Ver infra I, 2.

20. Ver infra II, 2.

funcionario debe ejecutar su cuota-parte del plan y responde por ésta y por la eficiente utilización de los recursos que le han sido asignados ²¹. Cuando este mismo funcionario detecte la posibilidad de incumplimiento de una meta, debe comunicar al organismo del cual depende la naturaleza del problema que enfrenta y además proponer las soluciones necesarias. Las circunstancias pueden ser de tal naturaleza que no pueden ser resueltas por el organismo superior, o bien, que por ejemplo, las soluciones requieran de otras instancias, como podría serlo la necesidad de modificar los objetivos y metas previstos en el Plan de la Nación, o los plazos establecidos para su cumplimiento. En tal circunstancia entonces, este organismo debe comunicar la situación creada y sus posibles soluciones a la Oficina Central de Presupuesto ²².

Ahora bien, el incumplimiento de una meta puede dar lugar, a instancia del Presidente de la República, de la Oficina Central de Presupuesto, o de los funcionarios responsables, a una averiguación administrativa, a consecuencia de la cual, de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legales pertinentes.

Este control también se realiza, por otra parte, por medio de la Contraloría General de la República. Este punto merece una mayor atención, ya que de esta forma se configuran controles internos y externos a la Administración que coadyvarán a una mejora de la acción de la Administración en una mejor y más eficaz realización de los cometidos ²³.

Otro punto que debe mencionarse, aun cuando tampoco desarrollaremos, es el importante papel que jugará la jurisdicción contencioso-administrativa, no sólo en lo relativo a las controversias Administración Pública—funcionarios públicos sino también aquellas que pudiesen surgir entre la Administración y los administrados. Podría expresarse como el control jurisdiccional de la legalidad de la actuación de la Administración en la ejecución del Plan.

VI

1. Para concluir estas líneas debo referirme brevemente a la incidencia de esta nueva legislación en el Ordenamiento jurídico-administrativo. Antes se debe precisar que tanto la LOAC como la LORP entrarían en vigor en forma escalonada, así la Ley Orgánica de la Administración Central da un lapso de dos años al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, ejecute lo dispuesto en la Ley. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, por su lado, establece el diferimiento de las normas relativas a plan y presupuesto en general, las cuales irán entrando en vigor en forma progresiva en los ejercicios posteriores a 1977, a medida que el Ejecutivo Nacional establezca los mecanismos y normas que la aplicación de la Ley requiere, pero en todo caso, el articulado total de la Ley tendrá vigencia a partir

21. Art. 7º LORP.

22. Artículos 45 y 9º LORP.

23. Sobre el tema puede verse POLANCO ALCANTARA, "La Planificación en Venezuela". *Revista de Control Fiscal* N° 90, 1978.

del ejercicio fiscal de 1979; así, el sistema de planificación debería estar a esta fecha en plena vigencia.

2. Las repercusiones de este tratamiento legal novedoso de la planificación en Venezuela son evidentes. Sintetizando trataré de puntualizar la problemática, así:

a) El Poder Ejecutivo adquiere un fortalecimiento extremo. Por tanto el rol del Poder Legislativo y el Poder Judicial para equilibrar tal fortaleza se hace evidente, se convierten en poderes contralores.

b) La responsabilidad política del Gobierno adquiere mayor relevancia, toda la Administración Pública y el Presupuesto del Estado se vuelcan hacia el Plan de la Nación.

c) Es necesario estudiar con el mayor cuidado las modificaciones al Ordenamiento Jurídico-administrativo, así como las modificaciones a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Un ejemplo concreto sería la modificación del principio de la anualidad presupuestaria.

d) Por último, se debe estudiar la incidencia en el status de los administrados y su defensa contra las posibles actuaciones de la Administración que lesionen la esfera de derechos de los administrados.