

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACION EN VENEZUELA Y AMERICA LATINA

Nelson Eduardo RODRÍGUEZ-GARCÍA
*Director y Profesor de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de la Universidad
Central de Venezuela*

S U M A R I O

INTRODUCCION. 1. Precisiones. 2. Concepto. 3. Observaciones.
I. PLANIFICACION Y DERECHO CONSTITUCIONAL. 4.A) Instrumentación Jurídica de los cometidos económicos. 5.a) El orden constitucional. 6.b) Diversidad de los textos. 7.B) Las constituciones de América Latina: a) Los precursores. 8.b) El auge de los años sesenta. 9.c) Promoción y no verdadera planificación. 10.d) La República Federativa del Brasil. 11.e) La Constitución de Colombia. 12.f) La Constitución ecuatoriana de 1967. 13.g) La Constitución de la República Oriental del Uruguay. 14.h) La Constitución venezolana de 1961. 15.i) Las restantes Constituciones de América Latina.
II. ESTRUCTURA JURIDICA DE LA PLANIFICACION. 16.A) La rigidez del principio de legalidad. 17.B) Reserva legal de la materia de planificación. 18.a) Caracteres de la planificación. 19.b) Necesidad de que los planes sean aprobados por Ley. 20.c) Tipo de ley conveniente para la planificación. 21.C) Posible reglamentación administrativa de la imperatividad para el sector público. 22.a) Los reglamentos internos de organización. 23.b) Competencia de la Presidencia de la República. 24.c) Papel del presupuesto de inversiones.

INTRODUCCIÓN

1. *Precisiones.* El tema que debemos desarrollar exige hacer preceder nuestros puntos de vista de algunas precisiones.*

* Con posterioridad a la redacción de este trabajo hemos visto la tesis de Jegouzo, *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, Paris, ed. L.G.D.J., 1970, *préface* de Paul Jaquet, cuya relevante aportación no tenemos tiempo de incorporar a estos desarrollos.

2. *Concepto.* En primer lugar, debemos precisar qué significa plan y por consecuencia planificación. En este punto se le señala como "un conjunto de *acciones* a realizar más o menos aisladas, pero que de este modo, incardinadas a una idea rectora, se orientan y dirigen hacia la consecuencia de unos resultados de antemano establecidos.¹ La planificación consiste en determinar los fines y prever los medios (económicos, financieros, jurídicos) para la ejecución de los fines.²

3. *Observaciones.* Sin embargo, necesitamos también efectuar algunas *observaciones* sobre la planificación:

- a. La primera observación es sobre el *condicionamiento político* de la planificación. En efecto, aun presentándose ésta, en la actualidad, como un fenómeno de validez casi universal, responde, según los casos, a condicionamientos políticos diferentes. Tal sería el caso de la planificación en el mundo socialista y en el mundo occidental, y también dentro del mundo occidental, de la planificación en los países desarrollados y de aquella que debería efectuarse en los subdesarrollados.
- b. La segunda debe ser sobre la *cobertura* de la planificación; podemos entonces observar que ésta va, desde el orden estrictamente cultural, hasta el sanitario y el urbanístico, o sea, podemos planificar en todos los sectores en los que la Administración puede y debe actuar. Por tanto, cuando una materia puede ser objeto de una acción administrativa determinada, en relación con ella pueden entrar en juego fórmulas planificadoras. En consecuencia, la planificación puede referirse a cualquier tipo de acción administrativa.
- c. La tercera observación se refiere a las *realidades que comporta*. En efecto, con los términos plan y planificación se comprenden realidades muy distintas. Así, cuando el término plan se refiere a un plan global de desarrollo, o a un plan de urbanismo, o bien a un plan de riego, estamos ante realidades distintas, que requieren figuras jurídicas e instituciones, también diferentes, que muchas veces no tienen nada que ver entre sí, exceptuando la estructura interna, la idea rectora a la que pertenecen.

1. S. Martín-Retortillo, *Concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XX*, en *Revista Administración Pública*, Madrid, 1968, N° 49, pp. 40 y ss.

2. *Vid.* Predieri, A., *Pianificazione e Costituzione*, Jovane, Milano, 1963, pp. 46 y ss.

I

PLANIFICACIÓN Y DERECHO CONSTITUCIONAL

4.A) *Instrumentación jurídica de los cometidos económicos.* En la actualidad, el Estado asume una posición determinada, en relación con el sector económico, de manera tal, que el enfrentamiento del Estado con la sociedad económica se establece entre los cometidos propios, que aquél debe realizar normalmente, cometidos que quedan institucionalizados sobre la base de la *correspondiente instrumentación jurídica*. El problema de la instrumentación jurídica en la planificación, constituye el problema central del jurista de nuestros días, sobre todo en el campo del Derecho Público.

5.a) *El orden constitucional.* En base a esto, para efectuar un análisis jurídico del tema, el estudio de los principios y normas constitucionales constituye el primer paso lógico a realizar para el examen jurídico de la materia, porque el orden constitucional determina la ordenación del Estado, la cual es base, a su vez, de todo el ordenamiento jurídico.

6.b) *Diversidad de los textos.* El procedimiento a realizar, para el estudio del tema, es diverso en los distintos textos constitucionales.³ Así, en unos textos observamos una declaración de principios generales (como el *art. 95 de la Constitución de Venezuela*), que luego se completa y complementa en otras disposiciones desperdigadas, más o menos relacionadas entre sí, que van desde el reconocimiento de los derechos sociales y económicos del individuo, pasando por las limitaciones a la iniciativa privada en la organización económica, la sanción de materias reservadas a la Ley, hasta la aprobación constitucional expresa de la técnica de planificación. Ahora bien, para un cabal y acertado estudio de la materia, sería necesario completar sistemáticamente, en cada caso, las manifestaciones señaladas, que son expresión parcial del fenómeno, para entonces comprender la exacta extensión y sentido que ofrezca el ordenamiento particular en estudio. Sin embargo, en tal estudio, no deben olvidarse el papel que pueden jugar los Tribunales Constitucionales, como por ejemplo, el que ha realizado brillantemente, en esta materia, la Corte Constitucional italiana.⁴

7.B) *Las constituciones de América Latina:* a) *Los precursores.* Es un hecho mundial que el fenómeno planificador aparece, con mayor intensidad, en las Constituciones posteriores a la II Guerra Mundial. Sin em-

3. Cfr. Predieri, A., *ob. cit.*, pp. 59 y ss., 76 y ss., 82 y ss., 85 y ss.

4. *Vid.* Predieri, *ob. cit.*, p. 260.

bargo, en América Latina, las primeras Constituciones que sancionan la técnica de planificación son: En Colombia, el Acto Legislativo N° 1 facultó en 1945 al Congreso para fijar los planes y programas para el fomento de la economía nacional. Venezuela, en su Constitución de 1947, en la cual, en el Título III, Cap. VIII "De la Economía Nacional", en el art. 73, sobre la libertad de comercio e industria, y la protección de la libertad de industria, *otorgaba el derecho al Estado a dictar medidas para planificar el orden económico.*

8. b) *El auge de los años sesenta.* Posteriormente, en la década de 1950, aunque tímidamente y con mayor auge en la década del 60, aparece el fenómeno planificador en América Latina.

Sin embargo, la sanción constitucional de la planificación en América Latina aparece, en nuestros días, sólo en cinco Constituciones, a saber: Brasil (Const. 24-1-67); Colombia (Constitución actual); Ecuador (Const. 1967); Venezuela (Const. 23-1-1961) y Uruguay (Const. de 1967).

9. c) *Promoción y no verdadera planificación.* A pesar de que sean pocos los textos constitucionales que en América Latina consagran la técnica administrativa de la planificación, no por esto deberemos pensar en la imposibilidad de planificar, pues en los restantes países latinoamericanos se posibilita al Estado para intervenir en la economía, sancionando tal intervención (que preferimos llamar acción del Estado sobre la economía, siguiendo al Prof. M. S. Giannini)⁵ bajo *posibilidad de actuar, deber de actuar, orientar o dirigir* la economía.

Tal es el caso de países como Perú (Const. 1933, art. 40); Chile (Const. de 1925, reformada en 1943, art. 10, N° 14); Argentina (Const. 1853, reformada en 1860, 66 y 1898, art. 67, Ord. 16); República Dominicana (arts. 12, 13 y 14); Bolivia (Const. 1945, arts. 107 y ss.), etc.

Ahora bien, siguiendo un esquema lógico, analizaremos a continuación las Constituciones donde aparece sancionada la planificación, y posteriormente, en otro punto, los otros casos, advirtiendo que, tanto en los primeros textos, como en los segundos, puede hablarse de *planificación*, pero que, como analizaremos, en realidad y en casi la mayoría de los casos, se realiza *promoción* del desarrollo.

10. d) *La República Federativa del Brasil.* Se establece en la Constitución brasileña, como atribución del Poder Legislativo, disponer *mediante*

5. Prof. M. S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nell campo dell'economia*, en *Riv. Dir. Comm.*, 1959, N° 9-10, pp. 321 y ss.

Ley sobre los planes y programas nacionales, regionales y presupuestos plurianuales (Capítulo VI, Del Poder Legislativo, Sección IV, art. 46, III). También se señala en esta Constitución que es competencia de la Unión establecer y ejecutar planes regionales de desarrollo (Capítulo II, Competencias de la Unión, art. 8, XIII). Reafirmando la competencia anterior, el art. 10 dispone la posibilidad de intervención de la Unión en los Estados miembros, en lo relativo a la adopción de medidas respecto a la ejecución de planes económicos o financieros que contraríen las *directrices establecidas por la Unión a través de Ley*.

Es muy importante añadir que el texto constitucional brasileño dedica todo el Título III al orden económico y social, facultando al Estado para intervenir en el dominio económico y social, a fin de realizar la justicia social, basándose en principios tales como la libertad de iniciativa, función social de la propiedad, armonía y solidaridad entre los factores de producción, desarrollo económico, etc., intervención que establece grandes horizontes al Estado brasileño para lograr un adecuado desarrollo económico y social.

Ahora bien, ¿qué conclusiones podemos establecer en base a lo expuesto?

1º Consagración constitucional.

2º *Necesidad de ley para la realización de planes económicos y sociales.*

En efecto, el legislador brasileño se ha dado cuenta —en nuestro criterio— de que solamente a través de un instrumento legal, es posible lograr la adecuada preparación y ejecución de la planificación. De esta manera se logra:

- A. La adecuada coordinación y combinación de los diversos factores de la organización administrativa del Estado y de la organización económica estatal.
- B. La correcta adaptación de la organización económica privada a la planificación, que sin necesidad de hacer coactiva su participación en el desarrollo socioeconómico, deberá encuadrarse dentro de los objetivos del Plan, gracias a diferentes técnicas administrativas. A título de ejemplo, podemos señalar entre éstas:
 - a) La mejor información que posee la Administración sobre las diversas posibilidades de crecimiento y expansión de la economía.

- b) La seguridad de que gracias a una adecuada instrumentación jurídica de base, que por esencia ha de ser flexible, el aparato gubernamental trabajará positivamente en la gestión y ejecución del Plan.
- c) Que esta instrumentación jurídica permitirá en ciertos casos la intervención del Estado en los sectores determinados por la Constitución, señalando, sin embargo, los límites de tal intervención, a fin de salvaguardar los derechos de los administrados.
- d) Además, es posible utilizar otro tipo de estímulos indirectos, como son los que la Administración francesa efectúa, tales como exenciones y exoneraciones fiscales, cuasi contratos fiscales, etc.

11. e) *La Constitución de Colombia* reconoce la facultad del Estado para intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas (*art. 32*). No se sanciona la planificación refiriéndola solamente al proceso de producción económica, sino también en lo relativo a la actividad administrativa relacionada con las obras públicas (*art. 76*).

Es muy importante señalar que la planificación en Colombia debe realizarse por medio de Ley (*art. 76*).

Como conclusiones podemos señalar, en este caso, de manera idéntica al anterior:

- 1º La consagración constitucional.
- 2º Necesidad de Ley para la adopción y realización de planes y programas.

12. f) *La Constitución ecuatoriana* de 1967, en el *Título V, "De la Economía"*, dedica un Capítulo a la Planificación, cuyas características generales son:

- a) Promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía.
- b) Planificación plurianual.
- c) Carácter obligatorio para el sector público, e indicativo y orientador para el privado.

En líneas generales, puede considerarse que la posibilidad de planificar en Ecuador está influenciada por el sistema francés de planificación.

13.g) *La Constitución de la República Oriental del Uruguay* vigente (1967), prevé la existencia de planes y programas de desarrollo (art. 230), sin señalar que deba existir un plan nacional de desarrollo y tampoco que requiera ley formal para su formulación.⁶ Sin embargo, combinando el art. 230 con el art. 215 (referido al Presupuesto), requiriendo todo plan previsiones presupuestarias y siguiendo la tesis que exponemos a lo largo de este trabajo, consideramos que un verdadero plan necesita ser formulado por ley en la República Oriental del Uruguay.

14.h) *La Constitución venezolana de 1961. En Venezuela, la Constitución, en el Título III "De los deberes, derechos y garantías", Capítulo V, "Derechos Económicos",* luego de enunciarse que "el Estado protegerá la iniciativa privada" (art. 98), se limita y condiciona su ejercicio, "sin perjuicio —dice la Constitución— de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de las riquezas, a fin de impulsar el desarrollo económico del país".

Debemos resaltar que la planificación en esta Constitución figura:

- Como técnica limitativa de derechos económicos, y
- Como técnica de incidencia en el *status* de los administrados, y que, como consecuencia lógica de los dos supuestos anteriores, de realizarse una verdadera planificación en Venezuela, deberá serlo por ley, a fin de no vulnerar la Constitución.

15.i) *Las restantes Constituciones de América Latina.* Aquí no podemos enfocar directamente el fenómeno de la planificación en su aspecto constitucional, por cuanto el análisis debe hacerse no ya estudiando la planificación, sino el fenómeno de la intervención del Estado sobre la economía. De lo que derivan varios problemas, así:

- A. Los hechos que pueden abarcar la intervención, que, según muchos autores, va desde la reglamentación del funcionamiento de las

6. La constitucionalización oriental comporta una *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, directamente dependiente de la Presidencia y dirigida por un Director "que deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro" (art. 230).

empresas privadas hasta la planificación, como última etapa del intervencionismo, y según otros, no debe confundirse la planificación con fenómenos tales como el de intervención,⁷ posición con la cual estamos de acuerdo.

- B. El segundo problema está en el significado mismo del término intervención, pues abarca múltiples sectores. Según Giannini,⁸ palabras tales como liberalismo, colectivismo, intervencionismo, etc., quieren calificar modos de ser de la acción jurídica del poder público en el campo de la economía. Fundamentalmente estamos de acuerdo con tal posición.
- C. La situación que se nos presenta es la de estudiar el fenómeno de la intervención, que no sería del caso hacer aquí. Sin embargo, queremos significar que el silencio constitucional, en materia de planificación, no indica que no se pueda recurrir a ella. Se observa que en países con estructura económica liberal, y que se encuentran en este caso, se ha recurrido a ella; así, por ejemplo: Suiza, en 1944, planifica en tres etapas sucesivas el crecimiento de las tierras cultivadas (Plan Wahlen); los Estados Unidos realizan el Plan de la Tennessee Valley Authority, etc. Es posible, entonces, que en los países de América Latina, en cuyas Constituciones no se consagra la planificación, pueda ésta ser realizada.

Sin embargo, la diferencia entre países que erigen la planificación como institución constitucional, y los que no lo hacen, se halla en que, mientras para los primeros hay obligación de preparar un plan y sujetarse a él, en los segundos puede no recurrirse a él, pero, sin embargo, pueden adoptarlo y realizarlo, utilizando todos los medios legales posibles y disponibles (disposiciones gubernamentales, actos y reglamentos administrativos y hasta actos legislativos).

7. Baena del Alcázar, Mariano, *Régimen Jurídico de la intervención administrativa en la Economía*, Madrid, 1966.
8. M. S. Giannini, *Sull'azione...*, ob. cit.

II

ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA PLANIFICACIÓN

16.A) *La rigidez del principio de legalidad.* Como todos sabemos, cuando el Estado actúa sobre la Economía, se presentan problemas en lo relativo a que las formas y principios jurídicos tradicionales deben adaptarse a las nuevas situaciones y muchos de estos principios y formas (es decir, esquemas) deben modificarse, pues de lo contrario no serían funcionales, uno de ellos y quizá el más importante, es el principio de la legalidad.⁹

En efecto, la falta de flexibilidad que el esquema clásico de la legalidad ofrece a la Administración, para actuar sobre el campo económico, podría conducirnos a una parálisis de la actividad de la Administración. Más adelante ofreceremos alguna posible solución a este problema.

17.B) *Reserva legal de la materia de planificación.* Un problema de gran importancia es el de la efectividad de la acción planificadora, la cual sólo puede ser trascendente mediante ley formal, es decir, la utilización de procedimientos legislativos, no sólo por exigencias constitucionales sino también por la utilización de la *praxis* constitucional.

Apoyaremos esta tesis en los siguientes puntos:

18.a) *Caracteres de la planificación.* En primer lugar, las leyes de planes tienen caracteres comunes a todo plan, a saber:

- a) Determinar, en primer lugar, los objetivos a alcanzar;
- b) En segundo lugar, determinar el aparato e instrumentos para alcanzarlos;
- c) La previsión del comportamiento de distintos sujetos, cuya obligatoriedad será diferente según los casos, y

9. *Vid.* De Soto, Jean, *La loi et le Règlement dans la Constitution du 4 Octobre 1958*, "Rev. Droit Pub. et Scien. Pol.", L.G.D.J., Paris, 1959, pp. 289 y ss.; Waline, M., *Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution 1958*, "Rev. Droit Pub.", 1959, pp. 700 y ss.; Cortiñas-Peláez y Chillon-Medina, *Perspectives juridico-administratives de la planification française*, "Rev. de Derecho, Jurisprudencia y Administración", t. 59 (extraordinario) de Homenaje a Quintín Alfonsín, Segunda entrega, Montevideo, 1962, pp. 158-183 (esp. 166-169); y, fundamentalmente, Chillon-Medina, *Contribution à l'étude juridique de la planification économique en France*, thèse, 2 tomos, París, 1965, esp., t. I, pp. 84 y ss. Una parte medular de la decisiva tesis de Chillon-Medina, *Sur la valeur en droit des plans économiques en France: fait ou perspective*, ahora en Cortiñas-Peláez (director), "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo xx, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)", ed. I.E.A.L., Madrid, 1969, tomo V, pp. 383-507 (esp. pp. 494 y ss.).

- d) La determinación, en último lugar, de la actividad de la administración (que es la que se planifica fundamentalmente), o de los administrados en algunos o muchos casos.

19.b) *Necesidad de que los planes sean aprobados por Ley.* Comenzaré este punto con una frase de Capaccioli, en su trabajo *Strumenti Giuridici di formazione e di attuazioni dei piani*, en el *Estudio en honor de Guido Zanobini*, dice: "La forma di legge d'comunque imprescindibile...".

En efecto, cuando se relacionan las actuaciones que la Administración puede llevar a cabo aisladamente y con ellas se estructura un plan, es necesario acudir a la ley, como requisito para habilitar tales actuaciones. Sin embargo, podría objetarse que esto es cierto cuando el texto constitucional lo proponga para toda clase de planes, cual es el caso de Brasil y Colombia. Pero también no es menos cierto que otras Constituciones, al utilizar fórmulas que podrían considerarse restringidas, por ejemplo, Venezuela, "dictar medidas para planificar...", tienen en realidad un sentido muy amplio; así, en la misma Constitución venezolana, si la examinamos con un criterio de *praxis* constitucional,^{9 bis} resulta que en el art. 95 se establece que el régimen económico se fundamentará en principios de *justicia social*, observen la amplitud de esta expresión, y si se relacionan con el art. 98, tal régimen económico puede ser planificado.

Pero, además de estas razones, hay otra de suma importancia y es la limitación de la autonomía privada. En efecto, una de las características más originales de los planes, y de las más importantes, son las limitaciones administrativas a las situaciones jurídicas de los administrados, que es una técnica administrativa utilizada corrientemente, que recae sobre la titularidad de los derechos e intereses de los administrados, y además, sobre su autonomía, con el agravante de que en un desarrollo planificado, la serie de cargas que el administrado debe soportar, necesariamente, aumentan por las necesidades propias del desarrollo económico.

Por tanto, es consecuencia necesaria, que la ley precise y desarrolle armónicamente la amplitud de la actividad de la Administración, esencial para la ejecución de sus planes, no sólo en lo referente a la incidencia que tendrá en el *status* de los administrados, sino también en lo relativo a la instrumentación legal que, en la mayoría de los casos, se conferirá a la Administración, otorgándole a ésta poderes especiales, sin los cuales no sería posible ejecutar la planificación.

^{9 bis}. Vid. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1932, p. 168.

Ahora bien, esta Ley no debe quedar en una simple aprobación por el Parlamento, sino que debe determinar tanto las incidencias y limitaciones a los administrados como las facultades especiales que han de otorgarse a la Administración;¹⁰ y no solamente queda en esto, pues si examinamos la Constitución venezolana, ésta dice que el Estado podrá dictar medidas para planificar la economía (art. 98), pero el art. 96 señala la garantía para los venezolanos de que su libertad para dedicarse libremente a la actividad lucrativa no podrá ser limitada sino por la propia Constitución y las leyes, y al igual la propiedad. Si relacionamos estos artículos con el 136, podemos interpretar que la materia sobre planificación está reservada al Poder Nacional, por su propia naturaleza (*Ap.* 25); y además el art. 46 señala que todo acto del Poder Público que menoscabe o viole los derechos garantizados por la Constitución, serán nulos.

En fin, la materia sobre la planificación es reserva legal y debe señalar en su contenido, establecido legislativamente, sus fines políticos, económicos y sociales; los medios y la determinación de los órganos para el logro de tales fines, y que se distinga la esfera de acción de los Poderes Públicos de aquella de los particulares, para que éstos puedan conocer los límites y extensión de su libertad y además se puedan establecer los controles correspondientes.

20.c) *Tipo de ley conveniente para la planificación.* Basándonos en lo ya expuesto, consideramos que la ley relativa a la planificación debe ser una ley cuadro, o marco, o bien Ley de Bases, como se la denomina en España,¹¹ que permita que la actividad de la Administración no sea un automático cumplimiento de la Ley, porque, además, la Ley de Planificación, como la misma planificación, han de ser flexibles.

Hemos señalado que la Ley aprobatoria del plan debe establecer, para su ejecución, una serie de delegaciones habilitantes a favor de la Administración, autorizaciones necesarias, porque no todo puede preverlo la Ley.

Estamos ante un supuesto de legislación delegada, *sui generis*, propia del fenómeno planificador, y con una variada problemática, pues ¿hasta qué

10. Predieri, Alberto, *Pianificazione e Costituzione*, Ed. Jovane, Milano, 1963, pp. 259 y ss.; Barbera, Augusto, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, 1968, pp. 5 y ss.

11. Cfr. J. L. Villar-Palasi, *Derecho Administrativo*, Ed. Facultad de Derecho, Madrid, 1968, pp. 301 y ss.; Vid. Cuacolo, Fausto, *La Leggi Cornice*; Charpentier, Jean, *Les Lois-cadres et la fonction gouvernementale*, "Rev. Droit Pub. et Scien. Polit.", L.G.D.F., Paris, 1950, Tome LXXIV, pp. 221 y ss; Chillón-Medina, thèse, *cit.*, tomo I, p. 172; Chillón-Medina, *Sur la valeur*, *cit.*, p. 466.

punto las autorizaciones de las leyes de plan pueden incidir en materias reservadas a la Ley?

Creemos, sin embargo, que es la única salida al problema, pues el Parlamento no está en capacidad de dictar en detalle tales disposiciones, y si lo hiciese, al promulgar la ley, es posible que la realidad (estamos hablando de hechos económicos políticos y sociales), ya no responda a los supuestos de esa legislación. En cambio, dictando una ley que señale los límites de la actuación de la Administración y la incidencia sobre el *status* de los administrados, posibilitará la acción adecuada de la Administración, permitirá al administrado conocer hasta dónde puede la Administración incidir en sus derechos, y existirá el control judicial en favor de un administrado en particular y el control parlamentario, en favor de los administrados en general y de la correcta ejecución y cumplimiento de la planificación.

Además, debe advertirse que en la planificación se reúnen todas las voluntades del Estado,¹² por tanto debe considerarse que:

a) El plan es esencialmente una tarea del Gobierno, permite una mejor actuación del mismo, pero que también tiene un carácter político y en razón de esto y lo aseverado anteriormente, el plan basado en una ley no sólo constituye una forma para mejorar la labor del gobierno, sino también una forma de limitarlo jurídica y patrimonialmente y obligarlo políticamente.¹³

b) La Administración también desempeñará un papel muy importante, pues la Administración será la encargada de ejecutar el plan en su mayor parte. Esto exige la existencia de una Administración eficaz;¹⁴ es por esta razón que, en muchos países, y especialmente en aquellos en estado de sub-

12. Cf. Delvolve et Lesguillons, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, P.U.F., París, 1964. Ver el art. 118 de la Constitución de Venezuela.

13. Cf. Villar Palasí, J. L., *La dinámica del principio de la legalidad presupuestaria*, R. A. P., Nº 49, Madrid, 1966, pp. 16 y ss. La materia de las relaciones del plan con el presupuesto, además de ser muy importante, exige un profundo estudio, pues lógicamente, sin inversiones no puede existir planificación; entre otros problemas puede citarse el de la anualidad presupuestaria y el plan. Sobre este tema puede verse: Vasseur, M. *Un nouvel essor du concept contractuel. Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle*, *Rev. Trim. de Droit Civil*, 1964, pp. 4 y ss.; Arrighi de Casanova, E. *Les quasi-contrats du Plan*, *Doc. Soc.*, 1965, pág. 341; Bataller, M. *Une nouvelle technique d'économie concertée: les quasi-contrats; pour l'exécution du plan*, *Rev. de Science Financière*, 1965, pág. 365; Schillon-Medina, tesis, cit., t. I, p. 177 ss.; y del mismo, *Sur la valeur*, cit., pp. 470 ss.

14. Vid. Martín-Retortillo, S., *Parlamento y Gobierno en la planificación económica*, R. A. P., Nº 55, 1968, p. 46.

desarrollo, al lado y como punto de partida de una planificación eficaz, se plantea el tema de la reforma administrativa.

c) También en la planificación debe existir la participación del Parlamento. Sin embargo, debemos expresar que esta intervención del Parlamento no debe quedar en la sola aprobación de un plan que sólo contemple un simple programa de inversiones y muchas veces de gastos. Por esta razón sosteníamos la naturaleza legal del plan, no sólo como modo de aclarar la incidencia sobre los derechos de los administrados y las facultades que dará tal ley a la Administración para cumplir dicho plan. Este sistema permite además al Parlamento una mejor y más eficaz intervención en el proceso integral de la planificación. De esta manera la planificación será democrática, sobre todo en la medida en que la última decisión le corresponda al Parlamento, si es que consideramos al Parlamento como la auténtica expresión de la voluntad popular,¹⁵ intervención que en ningún caso "puede ser sustituida por sucedáneos de carácter corporativo o profesional".¹⁶

Es por esta razón que también compete al Parlamento el ejercicio del control sobre el plan, aun cuando no es menos cierto que tal control debe realizarse sobre bases serias y sobre una efectiva colaboración entre el Parlamento, el Gobierno y la Administración. De otra manera el resultado sería el agravamiento de la crisis parlamentaria actual, a nivel mundial. Sin embargo, queda esta interrogante: si bien es cierto que el plan ordena, controla y planifica, ¿quién planifica, controla y ordena al planificador?¹⁷

d) Por último, afirmaré, que sin cumplirse el requisito de la sanción legislativa del plan, en la forma ya expresada, en toda América Latina, sin exceptuar a Venezuela, al menos hasta el momento, no se ha realizado planificación, sino *promoción del desarrollo*, por cuanto, una planificación verdadera, eficaz y realista, no puede realizarse, en estos países subdesarrollados, sino en la forma que hemos especificado.

15. En este punto puede verse a Predieri, *ob. cit.*, p. 429 y ss.

16. *Vid.* S. Martín-Retortillo, *Parlamento...*, *ob. cit.*, p. 47. Esto contradice, por supuesto, la afirmación de CORDIPLAN, en Venezuela. (Sostenida en la publicación *Planificación a nivel nacional*. Serie: *La Planificación del Desarrollo en Venezuela*, Vol. I, CORDIPLAN-IDES, Caracas, 1966, pp. 28 y ss.), cuando considera planificación democrática, aquella en la que participan los sectores público y privado, especialmente en las etapas de elaboración, implementación y evaluación. En contra de nuestro criterio y coincidiendo así con CORDIPLAN, Chillón-Medina, *Sur la valeur...*, *cit.*, p. 505; ya antes, en el mismo sentido, Cortiñas-Peláez y Chillón-Medina, *cit.*, pp. 160 y 163-66, siguiendo los criterios del *Club Jean Moulin* publicados en 1961 por los *Cahiers de la République*, París.

17. *Cfr.* Predieri, *ob. cit.*, pág. 505. En este sentido el art. 3º de la Constitución de Venezuela.

21.C) *Posible reglamentación administrativa de la imperatividad para el sector público.* En nuestra opinión no todo puede ser crítica sin tratar de dar una solución; por tanto, en las siguientes líneas trataremos de explicar una forma para —mientras llega el momento de formularlo por ley— conseguir que un plan pueda ser ejecutado por el sector público.

En efecto, aun cuando el Plan no es obligatorio para el sector privado (como lo considera en Venezuela CORDIPLAN), debería serlo al menos para el sector público, pues en general se considera que el Estado dispondría de los medios necesarios para llevarlo a cabo, contando con sus propios servicios y empresas. Sin embargo, la ejecución del Plan en el sector público conlleva problemas, como por ejemplo ha ocurrido en Francia.¹⁸ Surgen en el seno de la Administración discrepancias para seguir los objetivos del Plan, por intereses por ejemplo de las empresas públicas, o por causas tales como la duración de los planes y que algunos de sus enunciados se refieren a objetivos más lejanos, que para algunos sectores de la Administración no parecen ser inmediatos.

Por eso, parece difícil y quizá imposible esperar que la Administración se ciña a un Plan cuando no existe un imperativo jurídico que así lo señale. Pero no nos parece imposible lograr tal objetivo. Realmente aun cuando no exista una ley formal que obligue a la Administración a seguir y ejecutar un Plan, no es menos cierto que el Derecho Administrativo parece ofrecer otras soluciones para que al menos el sector público se vincule al Plan.

22 a) *Los reglamentos internos de organización.* Podríamos señalar como una posibilidad los llamados reglamentos internos de la Administración,¹⁹ o sea aquellos que obligan solamente a las personas que forman parte de determinados organismos o instituciones y sólo en ese carácter.²⁰ Dentro de esta categoría de reglamentos encontraríamos los reglamentos de organización²¹ que se dirigen a la ordenación de funciones internas y a la distribución

18. Cfr. J. Faurastie, J. P. Curtheaux, *La Planification économique en France*, París, 1963, p. 110; Chillón-Medina, tesis, *cit.*, tomo II, pp. 406 ss.

19. Cf. Zanobini, Guido, *Regolamento "Novissimo Digesto Italiano"*, Vol. XV, UTET, Torino, 1968, pág. 240; *id.*, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1954, pp. 98 y 99; Cf. García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, pp. 132 y ss.

20. Estos son los llamados por la doctrina alemana reglamentos administrativos. Cfr. Forsthoff, E. *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958. Pág. 201.

21. Vid. Zanobini, *Regolamento*, *op. cit.*, p. 241; Forsthoff, *op. cit.*, p. 560; Entrena-Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1966, vol. I, p. 97; Villar-Palasi, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 381; en general, para

de misiones internas entre las personas que los componen,²² disposiciones que se encuentran dentro de una relación especial de poder, entendida esta, en un significado más riguroso que lo normal.²³

Ahora bien, en el caso venezolano —y es posible que además otros países latinoamericanos pudiesen utilizar el sistema—, parece que la planificación no ha sido posible, ni será posible en mucho tiempo; por esta razón sostenemos que en nuestros países se realiza promoción del desarrollo y no planificación del desarrollo. Pues bien, creemos que aun con todas estas trabas el sector público puede y debe ceñirse a un plan, pero que, como señalamos anteriormente, no es fácil que una Administración no acostumbrada siga al unísono los objetivos de un plan. Es en este punto necesario que el Presidente de la República dicte un reglamento de organización para obligar a la Administración a seguir un Plan de desarrollo económico y social, reglamento con los caracteres señalados para este tipo con anterioridad, y hacer realidad lo tanto pregonado en el pasado, pero nunca cumplido, de que el plan es obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.

23.b) *Competencia de la Presidencia de la República.* Consideramos que la Presidencia de la República es el órgano del cual puede emanar un reglamento de organización, para adecuar la Administración Pública al Plan de Desarrollo, porque estando este tipo de reglamentos reservados a la Administración, y de allí su calificativo,²⁴ ¿quién más que el Presidente de la República en su doble carácter de Jefe del Poder Ejecutivo y cabeza de la Administración Pública debe dictar tal reglamento?²⁵

No vamos a olvidar el *Decreto 492*, creador de CORDIPLAN, pero este recuerdo será para señalar que, aparte de los múltiples defectos de técnica

las relaciones de Plan y reglamento, Chillon-Medina, thèse, *cit.*, t. I, pp. 195 ss., y *Sur la valeur*, *cit.*, p. 486.

22. Vid. Zanobini, *Regolamento*, *op. cit.*, p. 241.

23. Vid. Forsthoff, *op. cit.*, pág. 201.

24. Internos para la doctrina italiana, administrativos para la doctrina alemana, y en ambas de coordinación a los efectos que nos interesan.

25. Aun cuando nuestra Constitución vigente es confusa en este punto, no es menos cierto que históricamente en Venezuela el Presidente de la República ha tenido y tiene tal doble carácter, así puede observarse en las Constituciones de Venezuela de 1858, art. 94; 1874, art. 61; 1914, art. 72; 1922, art. 72; 1925, arts. 93 y 94; 1928, arts. 93 y 94; 1931, arts. 93 y 94; 1936, arts. 91 y 93; 1945, arts. 95 y 97; 1947, art. 187; 1953, art. 99. El hecho de la omisión de tan importante punto por el constituyente de 1961 no desvirtúa en nuestra opinión tal carácter del Presidente de la República: por una parte Jefe del Poder Ejecutivo, por la otra cabeza de la Administración Pública.

jurídica y desconocimiento de la técnica planificadora, *el art. 3º* —el cual aparentemente podría considerarse como coordinador de la acción de la Administración Pública— queda allí, es apariencia y nada más. Sin embargo, de este Decreto, lo que haremos resaltar, en apoyo de nuestra tesis sobre la necesidad de un reglamento de coordinación para la actuación de la Administración Pública en razón de un plan de desarrollo, es su señalamiento de que la suprema coordinación de la planificación y ejecución de *programas gubernamentales* corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros,²⁶ lo cual creemos que no sólo refuerza nuestra opinión, sino que nos permite aclarar que, si bien la coordinación y ejecución de la planificación corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, el reglamento de organización del cual hablamos, es de competencia exclusiva del Presidente de la República por las razones ya también expuestas, pero no es menos cierto también, que por razones de coordinación y de política de planificación el Presidente de la República podría hacerlo objeto de consideración en Consejo de Ministros.

Entre otras bondades de un decreto de esta clase podríamos señalar que, a los efectos de la acción del poder público sobre la economía y concretada esta acción en objetivos señalados en un plan, tendríamos: en primer lugar, una mejor coordinación para los casos de 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 producción de decisiones y contribuir a la obtención de seguridad jurídica en la prosecución de la política económica, etc. . . ; y por último, que la actividad de la Administración en este campo y con un reglamento de organización puede generar responsabilidad en los titulares de los órganos, pues los preceptos de tal reglamento constituirían el objeto de los deberes oficiales de los funcionarios.²⁷

24 c) *Papel del presupuesto de inversiones.* A pesar de todo lo expuesto queda una duda, pues tal reglamento de organización en tanto en cuanto deba obligar a la Administración Pública a ceñirse a un plan de desarrollo económico, necesita de base legal. Por tanto, regresamos al principio de la necesidad de una ley de plan. Pero, quizá sería posible que la base legal del reglamento de organización estuviese en el presupuesto de

26. *Art. 6º, Decreto Nº 492. 30 de diciembre de 1958.*

27. *Cfr. Forsthoff, op. cit., p. 562.*

inversiones; de todas maneras no es un obstáculo fácil de salvar, sobre todo en la práctica, pues no debemos olvidar que el régimen de anualidad presupuestaria desvirtúa la técnica de planificación, pues un plan que se reduce a un año no es tal, y pierde así todos los caracteres generales que lo harían factible y provechoso. También debe observarse que el Plan para el sector público, supone una autovinculación para éste en tanto se realice el Plan a través de un programa o presupuesto de inversiones que debe ser aprobado por el Parlamento, y en base a este presupuesto de inversiones podría reglamentarse y organizarse la actuación futura de la Administración en cuanto ejecutora de un plan que desea aparecer como indicativo para el sector privado y obligatorio para el sector público.