**APROXIMACIÓN A LA CONCEPCIÓN LEGAL
Y REGLAMENTARIA DEL CONSEJO FEDERAL
DE GOBIERNO Y SU RELACIÓN CON EL
ESTADO FEDERAL CONTENIDO EN LA
CONSTITUCIÓN DE 1999**

Jeannett Mariela Ruiz Guzmán

*Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Carabobo*

APROXIMACIÓN A LA CONCEPCIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO FEDERAL CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

RESUMEN

Este trabajo se basa en un estudio de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno así como de su respectivo Reglamento, ambos instrumentos de reciente data en el marco jurídico venezolano vigente; orientado a observar la concepción en ellos contenida del Órgano denominado en la Constitución nacional de 1999 como Consejo Federal de Gobierno, enfocándose en sus rasgos definitorios, los cuales tienen que ver directamente con el impulso del proceso de Descentralización, figura a la que también se refiere nuestro texto constitucional. Permitiendo, de esta manera establecer la relación y el impacto ejercido entre la idea de Consejo Federal de Gobierno recogida en la Carta Magna y su formulación legal y reglamentaria, con respecto a la estructura Federal del Estado venezolano consagrada constitucionalmente.

Palabras Clave: Estado Federal, Consejo Federal de Gobierno, Constitución, Ley, Descentralización.

**APPROACH TO THE LEGAL AND PRESCRIBED
CONCEPTION OF THE FEDERAL ADVICE OF
GOVERNMENT AND ITS RELATION WITH THE
CONTAINED FEDERAL STATE IN THE 1999
CONSTITUTION**

ABSTRACT

This work is based on a study of the Statutory law of the Federal Council of Government as well as of his respective Regulation, both instruments of recent data within the framework legal effective Venezuelan; oriented to observe the conception in them contained of the Organ denominated in the national Constitution of 1999 like Federal Advice of Government, focusing in his distinctive characteristics, which have to do directly with the impulse of the process of Decentralization, it appears to which also our constitutional text talks about. Allowing, this way to establish the relation and the impact exerted between the idea of Federal Advice of Government picked up in the Constitution and its legal and prescribed formulation, with respect to the Federal structure of the Venezuelan State consecrated constitutionally.

Key Words: Federal state, Federal Advice of Government, Constitution, Law, Decentralization.

SUMARIO

I.- Preliminares

- 1.- Noción elemental de la Forma Federal de Estado
- 2.- Caracterización del Federalismo como Forma de Estado en Venezuela
  - 2.1.- Impulso de la Descentralización: Década de los Noventa
  - 2.2.- El estado Federal en la Constitución Nacional de 1999

II.- Desarrollo legal y reglamentario del Órgano definido en la Constitución Nacional como Consejo Federal de Gobierno

---

CONCLUSION

BIBLIOGRAFÍA

APROXIMACIÓN A LA CONCEPCIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO FEDERAL CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

I.- Preliminares

1.- Noción elemental de la Forma Federal de Estado

Para el maestro García (2002:217) la noción de un Estado Federal significa:

Una forma de división del poder político no solo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras.

Por su parte, López (1994:41) sostiene que el contenido del Ordenamiento Jurídico Estatal "...es expresión de cada concreta comunidad política estatal", por lo que éste necesariamente reflejará la voluntad política de una comunidad en lo que respecta a valores y objetivos esenciales que le darán la configuración concreta a ese Estado; y a ello agregamos que si dichos valores corresponden a las características del Federalismo, la Constitución en cuanto cuerpo normativo que aporta unidad y coherencia a esa organización, delinearé la forma de Estado Federal.

En definitiva, el Estado Federal se trata de un Estado en donde se funden o sintetizan dos conceptos contrapuestos unidad y diversidad, centralización y descentralización, enmarcados en una necesaria conjunción de relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, entramadas todas ellas en una reciprocidad complementaria, ya que de no existir esa complementariedad en sus relaciones tampoco podría existir el Estado Federal (García, 2002).

Las relaciones jurídicas de Coordinación, abarcan la distribución de competencias y la duplicidad de cámaras (García, 1964).

Las relaciones jurídicas de Supra y Subordinación, implican, según sostiene Chalbaud (1922: 222):

La supremacía de la Federación sobre sus miembros, mediante el hecho de que la autonomía constitucional de que gozan los Estados miembros solo tiene lugar bajo las condiciones establecidas por la Constitución Federal, la cual, limita la capacidad constituyente de los Estados federados y les impone una forma concreta de existencia política.

Finalmente, las relaciones de Inordinación, se expresan mediante la participación directa de los Estados miembros como sujetos autónomos en la formación de la voluntad Federal; así como su intervención a través de la cámara compuesta por sus representantes—órgano cuya denominación varía según los diversos países— en la creación de las leyes y la reforma de la Constitución Federal (Marcano, 2001).

2.- Caracterización del Federalismo como Forma de Estado en Venezuela

Desde la primera Constitución venezolana, en 1811 y hasta la de 1953, se ha hecho presente la idea del Federalismo, oscilando entre una plataforma federal, otras veces centro-federal, pero siempre enmarcada en la teoría y no en la práctica, siempre presente el Centralismo con el aumento exagerado de funciones para el Gobierno Federal, muchas veces confundiendo Federalismo y Democracia; confundiendo también el Federalismo como forma de Gobierno y no como forma de Estado; sentenciando de esta forma casi totalmente, la desaparición del Federalismo, incluso en su aspecto formal (Pachas y Heredia: 1986).

Mientras que la situación planteada con la constitución de 1961, no fue consecuente con la experiencia constitucional de los años anteriores, por cuanto fue una Constitución que reconoce que los antecedentes históricos y la estructura real del Estado indican la no realización del Federalismo, el cual no obstante, significa un sistema peculiar de vida grabado en la conciencia de los venezolanos, y ante ello como mecanismo de equilibrio introduce una fórmula condicionante de la estructura Federal (Ruiz, 2008).

2.1.- Impulso de la Descentralización: Década de los Noventa

El desarrollo de los acontecimientos hacia el año 1988 y durante los años noventa definitivamente fue motivado por la crisis del sistema político venezolano, la que a su vez se generó por la necesidad de perfeccionar la democracia que ya contaba con varias décadas de existencia en el marco del texto constitucional de 1961, caracterizándose dicha crisis fundamentalmente por la deslegitimación progresiva de los Partidos dominantes de la época y las persistentes tensiones sociales, produciendo en los diversos actores políticos, la necesidad de una especie de relanzamiento de la democracia, lo que se hizo sobre la base de un nuevo esquema institucional que fuera capaz de atender las nuevas exigencias políticas y sociales y que permitiera la reforma del Estado (Brewer, 2008).

Así, en esa época se impulsó de manera contundente la descentralización en nuestro país mediante la aprobación de diversos instrumentos legales: Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, sancionada en Agosto de 1988 y reformada en Abril de 1989; Ley sobre el Período de los Poderes Públicos en los Estados en 1989; Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en 1989, que define a la figura del Alcalde y su correspondiente elección; Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) en 1989; Decreto Ley de la Presidencia de la República que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor agregado (IVA), y crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), en 1993; y, Ley de Asignaciones Especiales para los Estados Derivados de Minas e Hidrocarburos (LAEE), en 1996.

Es evidente la incidencia que en su momento generaron tales instrumentos legales sobre el Sistema Político, ya que fue influenciado de modo ineludible por las nuevas formas de distribución y legitimidad del poder. Influyendo también en los Regímenes de Competencias, por cuanto a raíz del impulso de las reformas descentralizadoras, se planteó la coexistencia de dos regímenes para la distribución de las competencias; el primero es el que estableció las competencias exclusivas de los Municipios, y el segundo es el de los Estados, que

estructuró un sistema de diferencia entre competencias concurrentes y exclusivas. Asimismo ejercieron influencia en las Reglas Fiscales como mecanismo de redistribución fiscal entre el Poder Central y los territorios, es decir, como forma de ingresos para la descentralización (Mascareño, 2004).

Finalmente, afirmamos que esta década dejó un gran aporte al Federalismo venezolano no sólo por superar a través de mecanismos legales las limitaciones constitucionales del texto de 1961, sino también por servir de referencia normativa conjuntamente con aquél texto hacia el avance a la Constitución de 1999, respecto de la cual se observa, que tanto de su desarrollo legislativo como de la praxis política ha resultado un retorno a escenarios de centralización que habían sido superados en la década en comento (Mascareño, 2004).

2.2.- El estado Federal en la Constitución Nacional de 1999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante Referendo popular en Diciembre de 1999, y aún en vigencia, a pesar del proceso de reforma constitucional que se desarrolló en el 2007, con resultados negativos; En su artículo 4, reza:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Por su parte, la Exposición de motivos de la Constitución en comento, Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en fecha 24 de Marzo del año 2000, según se desprende de la Gaceta Oficial Extraordinaria N°5.453; se refiere a la estructura del Estado en los términos siguientes:

En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con

las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles politicoterritoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.

Cuadro 1
Esquematación de la Concepción del Estado a partir del Artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

	Aspectos Centralistas	Aspectos Federalistas
Texto Constitucional 1999	Sigue existiendo el Distrito Federal, llamado Distrito Capital. Asigna competencias al Poder Nacional cuyo ejercicio en un esquema realmente Federal, sería más beneficioso por los estados y municipios. Poder Judicial sigue Nacionalizado. Extensa competencia en materia legislativa para el Poder Ejecutivo Nacional a través de Ley Habilitante. Excesivo protagonismo al Poder Ejecutivo Nacional, se enfatiza el Presidencialismo: Período Presidencial extendido con posibilidad de reelección, exigentes requisitos para revocar su mandato, desequilibrio en el sistema de contrapesos con el Poder Legislativo Nacional, órgano que por primera vez es Unicameral. Poder Nacional invade áreas de autonomía municipal y estatal, al establecer por ej.: Por Ley Nacional se podrían fijar parámetros para la postulación y ejercicio de las funciones de Alcaldes y Concejales. La Ley nacional regula organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales.	Mantiene la definición del Estado con forma Federal sujeto a la fórmula, original del texto de 1961: "en los términos consagrados en la Constitución"; se le agrega la expresión Descentralizado a tal definición. Declara expresamente la autonomía de los estados y municipios, tienen personalidad jurídica y eligen popularmente a sus autoridades, las cuales ejecutan el Gobierno y la administración pública. Los estados tienen la facultad de crear su propia Constitución. Incluye a la descentralización como política Nacional y en concordancia se crea al órgano que fungirá como realizador de la misma: el Consejo Federal de Gobierno. Existe la posibilidad de que el Poder Legislativo Nacional por decisión de la mayoría de sus integrantes transfiera a los estados y municipios materias de la competencia Nacional

Fuente: Elaboración propia (2008).

Puede observarse que se mantiene la definición del Estado con forma Federal agregándole a su denominación, de modo repetitivo la expresión descentralizado; manteniendo la fórmula calificadora acuñada originalmente en la Constitución de 1.961: “en los términos consagrados en la Constitución”, y que nuevamente hace del Federalismo una especie de vestido a la medida de esta Constitución, como para tratar de cubrir la vaciedad de su propio contenido Federal, vale decir, de nuevo estamos en presencia de un Federalismo que se caracteriza por ser formal o nominal ya que la normativa que luego se estructura en el resto del texto constitucional no se adecúa a tal modelo estatal.

En cuanto a la denominación de Estado Federal Descentralizado, es una reiteración conceptual que parece ser innecesaria, ya que en todo Estado Federal confluyen dos aspectos, el político territorial que engloba precisamente a la organización del territorio en estados con autonomía reconocida y a la existencia de la autoridad Federal que incluye a aquellos con base a relaciones de coexistencia sustentada en una Constitución; y la descentralización o aspecto funcional que implica la delegación que hace el Poder Central en los Poderes que representan los demás miembros de la Unión (Rondón, 2001).

Ese Estado Federal Descentralizado tal como se configura en la Constitución de 1999, se compone por las entidades políticas en las que se divide el poder público, vale decir, Estado Central, estado regional y municipios, tal como lo establece el artículo 16 del referido texto constitucional, donde se describe y regula la división político territorial de la República:

Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división politicoterritorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización politicoadministrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo

aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

Asimismo, existe la posibilidad recogida en el artículo 157, de que el Poder Legislativo Nacional por decisión de la mayoría de sus integrantes transfiera a los estados y municipios materias de la competencia Nacional.

En lo que respecta al establecimiento de la descentralización, ésta se incluye en el artículo 158 constitucional, por primera vez como política Nacional:

La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Y en concordancia, se crea en el artículo 185 al órgano que debe fungir como realizador de la misma: el Consejo Federal de Gobierno:

El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los Gobernadores y Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras, y tres Alcaldes o Alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a

promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán, al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Igualmente, la supra citada Exposición de Motivos de la Constitución Nacional vigente, sobre el Consejo Federal de Gobierno expresa lo siguiente:

Como órgano constitucional de carácter interterritorial se crea el Consejo Federal de Gobierno, reflejo en el plano de la organización del Estado de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad, sancionados en el Título I de la Constitución relativo a los Principios Fundamentales.

Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que se ha denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes politicoterritoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal.

Las funciones de este Consejo Federal de Gobierno serán básicamente las de planificar y coordinar horizontalmente las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la administración del Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas con el fin de promover el desarrollo equilibrado de las regiones de menor desarrollo relativo.

En fin, es clara la superación que representa esta figura organizativa con respecto a la Convención de Gobernadores, único mecanismo cooperativo previsto en la Constitución precedente de 1961.

Siendo importante destacar el hecho que obra contra el efectivo desarrollo de la descentralización en Venezuela, y debilita la excepcional estructura Federal de nuestro Estado, ya que la Ley que regula todo lo relacionado con el funcionamiento e integración del Consejo Federal de Gobierno como órgano creado por vía constitucional, se dictó con gran retardo, tomando en cuenta la importancia que se le da a la Descentralización en la letra del texto de la Constitución, y el significado que en la práctica ella tiene como pieza clave en la dinámica de una estructura estatal de tipo Federal. Específicamente la Ley fue sancionada por la Asamblea Nacional el 30 de Junio de 2005, posteriormente dicho texto legal es vetado por el Presidente de la República en fecha 18 de Julio de 2005, y finalmente el texto que en la actualidad está en vigencia, fue sancionado por el Poder Legislativo Nacional el 22 de Febrero de 2010, y publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N°5.963; su correspondiente Reglamento fue dictado por el Ejecutivo Nacional según Decreto Número 7.306 de fecha 09 de Marzo de 2010, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°39.382, de la misma fecha; y luego reimpreso por error material, finalmente quedó publicado en la Gaceta Oficial Ordinaria respectiva, el 04 de Mayo de 2010, bajo el N°39.416.

En ese sentido, compartimos la opinión sostenida por Gómez y Arenas (2001):

La personalización del poder político se muestra de este modo como inhibidora de las posibilidades de construcción de ciudadanía y negadora de la necesaria horizontalización del poder a partir de procesos como el de descentralización. A pesar de que la Constitución Bolivariana en su artículo 185 prevé la organización de un Consejo Federal [de Gobierno] cuya función es coordinar políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, con lo cual el espíritu descentralizador de la Carta queda recogido, la realidad

ha evidenciado otra cosa. Desde que el Comandante Chávez se inició en su ejercicio de gobierno, la tensión entre éste y los poderes regionales y locales de gobierno ha sido la nota dominante (p.114-115).

II.- Desarrollo legal y reglamentario del Órgano definido en la Constitución Nacional como Consejo Federal de Gobierno

La vigente Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en su artículo 1, que recoge el Objeto de la Ley, establece que:

La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno y, en virtud de ello, y a fin de desarrollar las competencias que el texto constitucional le ha trazado, establecer los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional. Igualmente, atiende al establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado.

Presentándose de plano, específicamente con la redacción del párrafo final del artículo antes transcrito, referido al régimen para la transferencia de competencias, en primer lugar una ambigüedad conceptual, por cuanto el contenido del ya citado artículo 185 constitucional establece específicamente que tales entes territoriales son los Estados y Municipios, los cuales han debido mencionarse de modo expreso en el artículo legal bajo análisis; y en segundo lugar, en la parte in fine de este mismo artículo, hay una mención que se traduce en una incongruencia entre el texto de la Ley y la letra de la Constitución Nacional, concretamente cuando reza: "... y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado", cuando sin lugar a dudas el artículo 5 de la Constitución vigente declara que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, siendo necesario destacar que la soberanía es una sola y el pueblo de Venezuela en su totalidad es su titular, y no un simple detentador.

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley bajo estudio desarrolla la finalidad del órgano denominado Consejo Federal de Gobierno en los términos siguientes:

El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. En consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular.

Los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales.

Siendo interesante observar en sintonía con el comentario hecho al artículo 1, que aquí sí se hace mención expresa a los Estados y Municipios; y nuevamente se incurre en ambigüedad e incongruencia respecto al texto constitucional al introducir la frase: "...organizaciones de base del Poder Popular"; debido a que la Constitución nacional en su Título IV Del Poder Público, Capítulo I De las Disposiciones Fundamentales, Sección Primera: de las Disposiciones Generales, en el encabezamiento del artículo 136 establece:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Pensamos que en el texto legal ha debido hacerse referencia clara y directa a tales organizaciones como figuras encuadrables perfectamente con la participación ciudadana como esquema que hace posible el ejercicio de la soberanía popular de modo directo e indirecto, profundizando la democracia y coadyuvando en el proceso de descentralización como lo recogen el ya referido artículo 5 constitucional, y el 184 *ejusdem*, que establece especialmente en su encabezamiento y los numerales 2 y 6 que rezan:

La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

2. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

Los artículos 3 y 4 de la Ley se refieren respectivamente a la estructura del Consejo Federal de Gobierno y a la sociedad organizada:

Artículo 3: El Consejo Federal de Gobierno está integrado por los representantes de los Poderes Públicos aludidos en la Constitución de la República y representantes de la sociedad organizada expresamente señalados en la presente Ley, y está presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva. Cuenta con una Secretaría integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas.

Asimismo, cuenta con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), el cual está destinado al financiamiento de inversiones públicas, para promover el desarrollo equilibrado de las regiones.

Artículo 4: A los fines de esta Ley, la sociedad organizada está constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular.

Siendo importante reiterar en lo afín a las expresiones sociedad organizada y organización de base del Poder Popular, contenidas en el artículo 4 nuestra opinión referida a que tales figuras deben entenderse como mecanismos de participación ciudadana a tenor de lo dispuesto en el antes transcrito artículo 184 numerales 2 y 6 de la Constitución.

Ahora bien, la Ley en el artículo 5 que trata sobre el proceso de planificación asignado al Consejo Federal de Gobierno, y específicamente en el artículo 6 que reza:

El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros y Ministras, sin perjuicio de la organización política territorial de la República, podrá crear Distritos Motores de Desarrollo con la finalidad de impulsar en el área, comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular en aras de facilitar la transición hacia el socialismo.

Introduce en franca violación a la División Politicoterritorial plasmada en el pluriscitado artículo 16 constitucional, un nuevo tipo de ente territorial denominado Distrito Motor de Desarrollo, el cual ni siquiera se dispone que sea creado por una Ley, porque simplemente no está planteado en el artículo 185 de la Constitución que crea al órgano bajo estudio; y más grave aún, el Presidente de la República reunido en Consejo de Ministros puede modificar nuestra señalada organización politicoterritorial, creando estas figuras cuya última finalidad es facilitar la transición hacia el Socialismo, sistema que no aparece mencionado en ninguno de los 350 artículos de la Constitución de 1999.

La anterior afirmación la sostenemos en razón de que el Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno en su artículo 1 que recoge su objeto:

El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno y de las instancias que lo conforman, así como las formas de coordinación de políticas y acciones entre las entidades político territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular en él representadas, con la finalidad de alcanzar un equilibrado desarrollo regional del país mediante una justa distribución de los recursos nacionales, la creación de los Distritos Motores de Desarrollo y un régimen de transferencia de competencias entre dichas entidades y de éstas hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del poder popular.

Continúa evidentemente con la creación de una especie de institucionalidad paralela y que está fuera de los parámetros del texto constitucional vigente al que la Ley y lógicamente el Reglamento en cuestión deben someterse.

Por otro lado los rasgos definitorios del Consejo Federal de Gobierno en el orden reglamentario se completan en sus artículos 2 y 3 que se transcriben respectivamente a continuación:

Artículo 2

Ámbito de Aplicación

El presente reglamento es aplicable a todas las instancias que conforman el Consejo Federal de Gobierno, las entidades político-territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular que lo integran, en el ámbito territorial y social donde ejercen sus competencias.

Artículo 3

Definiciones

A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Federalismo: *Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación*

protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones.

Descentralización: *Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.*

Transferencia de Competencias: *Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.*

Sociedad Organizada: *Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.*

Proceso de Planificación: *Función asignada, dentro del Sistema Nacional de Planificación, al Consejo Federal de Gobierno para establecer los Lineamientos en materia de descentralización entre las entidades político territoriales y*

hacia las organizaciones de base del Poder Popular; así como para el estudio, planificación y creación de los Distritos Motores de Desarrollo, a los fines de impulsar la organización popular y el desarrollo de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. Las políticas de planificación e inversión del Consejo Federal de Gobierno en todo momento guardan relación y se alinean con los lineamientos de política de la Comisión Central de Planificación.

Desarrollo Territorial Desconcentrado: *Es la gestión y administración nacional del ordenamiento territorial urbano-regional a través de sus diferentes niveles de gobierno, en función de fortalecer la integración territorial y la soberanía nacional, así como promover la igualdad social, la justicia y la solidaridad, a través de los Distritos Motores de Desarrollo para impulsar actividades económicas que generen efectos de atracción e incentivos para reforzar el asentamiento poblacional en un subsistema de Comunas, procurando con ello una distribución de la población cónsona con la utilización de las capacidades productivas del territorio, junto al desarrollo de espacios organizativos forjadores del poder popular. Los planes y programas enmarcados en el proceso de desarrollo regional del territorio sirven de soporte para la elevación de la eficiencia de la gestión pública, como para el mejoramiento de prestación de servicios públicos a la ciudadanía. En ese sentido, el pueblo organizado asume el ejercicio del poder, referenciado a su ámbito de convivencia.*

Ordenación del Territorio: *Es la estrategia política del Estado para orientar la distribución espacial del desarrollo, la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales, así como la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural; promoviendo la inversión pública y privada, y la dotación de las infraestructuras, equipamientos y servicios, necesarios para la consolidación de los asentamientos poblacionales y la localización de las actividades productivas, con base en los recursos disponibles y las ventajas comparativas asociadas a su localización.*

Distritos Motores de Desarrollo: *Se entiende por Distrito Motor de Desarrollo la unidad territorial decretada por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de*

los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular y de las cadenas productivas socialistas en un territorio delimitado, como fundamento de la estructura social y económica de la Nación venezolana.

En ese sentido, los Distritos Motores de Desarrollo son conforme a sus características históricas, socio-económicas, culturales y a sus potencialidades productivas, donde se localizan esfuerzos institucionales, económicos, políticos y sociales, dirigidos a garantizar su desarrollo integral y sustentable.

Comuna: *Es un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos, y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.*

Socialismo: *El socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.*

Entidades Político-Territoriales: *Se entiende por tales, a los Estados, Distrito Capital, Municipios, Distrito del Alto Apure y Distrito Metropolitano.*

Creación de los Distritos Motores de Desarrollo

El establecimiento de los ámbitos territoriales de los Distritos Motores de Desarrollo estará determinado en razón de la concurrencia de los siguientes criterios:

1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones físico-naturales, socio-culturales, económicas y geopolíticas semejantes.

2. Que sean espacios continuos y que tengan por lo menos un centro de servicio capaz de articular sus áreas de influencia, promover la ocupación del territorio y el desarrollo de actividades productivas socialistas.

El Presidente o Presidenta de la República en Consejo Revolucionario de Ministros y Ministras podrá decretar la creación, supresión o modificación de uno o varios Distritos Motores de Desarrollo, estableciendo la delimitación territorial y productiva que les corresponda.

En consecuencia, se podrán crear Distritos Motores de Desarrollo en base a criterios geográficos y/o productivos. Éstos últimos podrán ser turísticos, agrícolas, agroindustriales, pesqueros, industriales, mineros, forestales, científicos tecnológicos, entre otros.

De igual manera, el Consejo Federal podrá recomendar al Presidente o Presidenta de la República la creación de Distritos Motores de Desarrollo.

Los límites de los Distritos Motores de Desarrollo podrán coincidir o no con los límites político territoriales de los estados, municipios o dependencias federales; en su defecto serán establecidos de acuerdo al sistema de coordenadas geográficas o Universal Transversal de Mercator (U.T.M.), o considerando criterios geográficos asociados a las divisorias de aguas y cotas que representan cambios significativos de pendiente que dan lugar a unidades de paisaje diferentes.

De todo lo anterior, se colige de modo inequívoco no sólo que tales normas están reñidas con los Principios Fundamentales que informan a la Constitución Nacional en vigencia, y que son inherentes al tema en estudio, como por ejemplo la Declaración constitucional del artículo

2 que establece que Venezuela es un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia sin indicar expresamente que haya algún plan de transición hacia un Estado Socialista; sino que también incurre en desaciertos teóricos conceptuales, como por ejemplo cuando el artículo 3 del Reglamento define al Federalismo, y ello es así aún cuando se haga la salvedad de que tales definiciones son a los fines del Reglamento, por cuanto dicha definición no obedece al desarrollo teórico real del Federalismo como forma de Estado.

Finalmente, en cuanto a la transferencia de competencias y al funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial, creado por la Constitución como dependiente del Consejo Federal de Gobierno, la Ley en su artículo 7:

La transferencia de competencias es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Expresamente excluye por omisión a los Estados y Municipios, como entes que deberían ser los receptores de las competencias transferidas en el marco del proceso descentralizador, a los fines de continuar su desarrollo con el apoyo de las instancias de participación ciudadana conforme a la Constitución; y en cambio se refiere a las organizaciones de base del Poder Popular, los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país, como aquellos que serán fortalecidos con la asignación de competencias; figuras que insistimos carecen de asidero constitucional.

Por su parte el artículo 22 de la Ley en comento, establece como finalidad del Fondo de Compensación Interterritorial el financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, sin detallar o enumerar entes politicoterritoriales; y en cuanto a la rendición de cuentas el mismo texto legal en la redacción de su artículo 25 sí incluye a los Estados y Municipios como entes con esta obligación; y el artículo 59 del Reglamento nuevamente deja de mencionarlos expresamente refiriéndose sólo a las entidades politicoterritoriales pero

enfazando de nuevo en los Distritos Motores de Desarrollo, así como sus autoridades y las organizaciones de base del Poder Popular.

CONCLUSION

En Venezuela actualmente está en vigencia la Constitución Nacional aprobada en referendo popular en el año 1999, en la cual existe un Estado Federal excepcional, cuyo carácter está fundamentado en la herencia histórica cultural, político-jurídica y social que poseemos; y que ha sido y sigue siendo carente de verdadero y efectivo contenido, ya sea por las restricciones establecidas en el propio texto constitucional vigente así como en sus predecesoras, o por la falta de un adecuado desarrollo de los mecanismos legales tendentes a su materialización en nuestra realidad política.

En ese mismo orden de ideas, afirmamos que la Ley Orgánica que el artículo 16 de la propia Constitución ordena sea dictada para regular la División Politicoterritorial de la República Bolivariana de Venezuela, aún no existe y si así fuera, sería una Ley de rango constitucional y con carácter orgánico como se afirmó, mas sin embargo, ni aún así podría dicho instrumento crear o introducir figuras geopolíticas o entes territoriales distintos a los establecidos en el encabezamiento del referido artículo porque estaría violentando nuestra carta magna que es el fundamento del ordenamiento jurídico como reza el artículo 7 *ejusdem*. Por lo tanto mal puede otra Ley aunque también sea orgánica, distinta de la antes mencionada, y menos aún un Reglamento, realizar tales cambios, como es el caso de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno objeto de este estudio. Estudio que en lo absoluto queda aquí agotado, pues, la observación de la dinámica política actual impone el seguimiento constante al desarrollo de las funciones de éste Órgano, siendo por tanto imposible en estos momentos evaluar su desempeño en forma definitiva.

Finalmente, aunado a las anteriores consideraciones es dable reiterar que nuestra realidad política está marcada por una muy fuerte personalización del Poder en torno a la figura presidencial, agravando la tendencia a negar u obstaculizar el desarrollo de la Descentralización, y consecuentemente haciendo cada vez más lejana la realización de una verdadera estructura Federal en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Brewer, A. (2008). *Historia Constitucional de Venezuela. Tomo II*. Caracas: Editorial Alfa.
- Chalbaud, R. (1922). *Estado político* (3º ed.). Caracas: Editorial Mobil Libros.
- *Constitución de la República de Venezuela*. (1961). G.O. N° 662 Extraordinario. Caracas: Congreso Nacional.
- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. (1999). G.O. N° 36.860. Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.
- *Exposición de Motivos de la Constitución de 1999*. (2000). G. O. Extraordinaria N° 5453. Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.
- García, M. (1964). *Derecho Constitucional*. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.
- García, M. (2002). *Derecho Constitucional Comparado*. Caracas: Ex Libris.
- Gómez, L., y Arenas, N. (2001). *¿Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela*. *Cuestiones Políticas*, (26), 85-126.
- *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. (2010). G.O.E. N° 5.963. Caracas: Asamblea Nacional.
- López, L. (1994). *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Marcano, L. (2001). *El Estado y El Derecho Constitucional General y Comparado*. (2º ed.). Caracas: Nuevas Letras.
- Mascareño, C. (2004). El Federalismo Venezolano: Hacia dónde va en el Régimen Chavista. En Salamanca, L. y Viciano, R.

(Eds.), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. (pp. 445-485). Caracas-Valencia: Vadell Hermanos editores.

- Pachas, J. y Heredia, B. (1986). El Federalismo en la Constitución Venezolana de 1.961. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*, (50), 55-72.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2010). G.O. N° 39.416. Caracas: Presidencia de la República.
- Rondón, H. (2001). *Ad imis fundamentis. Análisis de la Constitución venezolana de 1999*. Caracas: Ex Libris.
- Ruiz, J. (2008). El Federalismo como Forma de Estado: Sus Antecedentes y Desarrollo en Venezuela. *Revista Cuestiones Locales, Centro de Estudios Políticos y Administrativos (CEPA), Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo*, (06), 12-62.