



Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno

Coments to the Organic Law of the Federal Government Conseil

González Cruz, Fortunato

Director de CIEPROL-ULA . Email: cieprol@ula.ve

1.- Introducción

El Consejo Federal de Gobierno es un organismo de creación constitucional de naturaleza interterritorial que califica la Exposición de Motivos como la expresión más avanzada del federalismo cooperativo, una superación del llamado “federalismo dual” que entendía el federalismo como un pacto entre distintos entes políticoterritoriales, tal como lo expresó las Constituciones de 1811, de 1830 y 1864. No obstante, a 10 años de vigencia de la Constitución, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno introduce conceptos que desarrollan los principios constitucionales en un sentido distinto al constitucional, como se verá en este análisis.

Este organismo nace con una debilidad institucional insalvable, salvo que se enmiende el artículo 185 de la Constitución puesto que lo preside el vicepresidente ejecutivo, una figura no electa que por ende carece de investidura popular. No posee, además, responsabilidades y atribuciones de gobierno porque las que le asigna la Constitución son de colaboración con el presidente de la República. Cuando preside el Consejo de Ministros, las decisiones deben ser ratificadas luego por el presidente de la República. Al estar integrado por gobernadores y alcaldes que si gozan de investidura popular y tienen responsabilidades de gobierno, resulta una presidencia evidentemente débil. De allí que jamás se haya reunido para cumplir con las funciones constitucionales y las ve-

ces que lo ha hecho ha sido convocado y presidido por el presidente de la República, en contravención con la norma constitucional. Habrá que ver cual será su desempeño cuando ya tiene un instrumento jurídico legal que lo regula.

2.- Bases Constitucionales

Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Artículo 136. 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.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Artículo 158. 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.

Artículo 165. Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del

Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

Artículo 185. 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 o Ministras, los gobernadores o 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 para 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.

3. Principios fundamentales

Como se desprende de la lectura de los artículos constitucionales directamente vinculados al tema del federalismo, la descentralización y el Consejo Federal de Gobierno, los principios fundamentales del sistema federal venezolano son los siguientes:

a) Autonomía de los estados y de los municipios.

- b) Competencias exclusivas en los tres niveles territoriales de gobierno.
- c) Recursos propios en los tres niveles territoriales de gobierno.
- d) Competencias concurrentes reguladas por leyes de base nacionales y leyes de desarrollo estatales.
- e) La descentralización es una política nacional para profundizar la democracia.
- f) El Consejo Federal de Gobierno planifica y coordina el proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional hacia los estados y municipios.
- g) El Fondo de Compensación Interterritorial financia inversiones públicas para:
 - 1) promover el desarrollo equilibrado de las regiones;
 - 2) cooperar y complementar a los estados y municipios en sus políticas e iniciativas de desarrollo; y
 - 3) apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

La Constitución desarrolló el principio federal de manera desequilibrada, puesto que cargó al poder nacional y al poder municipal de competencias y recursos, y dejó a los estados sin competencias exclusivas ni recursos propios, aunque lo declare en forma equívoca el artículo 164 de la Constitución.

4.- Comentarios

1.- Comentarios preliminares

- a) Esta Ley se dicta después de 10 años de vigencia de la Constitución, pese a que la Sexta Disposición Transitoria le daba a la Asamblea Nacional 2 años de plazo.
- b) Aún no se ha dictado la Ley de Hacienda Pública Estatal, pese al mandato de la Cuarta Disposición Transitoria.
- c) La Ley transcribe parte de los conceptos constitucionales, pero desnaturaliza sus significados.
- d) La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno fue publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria 5963 del 22 de Febrero de 2010

2.- Comentarios a los artículos

Objeto

Artículo 1. 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.

Comentario:

- a) El texto del artículo introduce un cambio parcial pero de primera importancia en la redacción del artículo 185 de la Constitución, pues el régimen para la transferencia de competencias a que se refiere la Constitución es del poder nacional hacia los estados y municipios, no

entre los entes territoriales. Mal puede haber transferencia de competencias dentro del concepto de descentralización entre estados, ni entre municipios, ni mucho menos de estos hacia el poder nacional, ni tampoco hacia otros entes territoriales creados contra la organización territorial creada por la Constitución

b) Tampoco se refiere la Constitución a lo que el artículo denomina “organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado.” En propiedad, el soberano es el pueblo, tal como lo señala el artículo 5 de la Constitución, no el Estado. La República es soberana como ente político, tal como lo consagra el artículo 1, que es el poder de autodeterminación y de autogobierno. Pero el Estado no es soberano, sino que ejerce la soberanía en nombre y representación del pueblo mediante los mecanismos constitucionales. Si pretende atribuir la exclusividad de la soberanía al llamado poder popular (consejos comunales y las comunas) hay otra inconstitucionalidad evidente puesto que el texto fundamental se refiere a *representantes de la sociedad organizada* que no son necesariamente detentadoras de la soberanía, como tampoco los consejos comunales y las comunas son organizaciones de la sociedad, sino del poder popular.

Finalidad

Artículo 2. 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.

Comentario:

a) El artículo transcribe parte del artículo 185 de la Constitución, pero luego extrae consecuencias que no se derivan de dicho texto al señala que el Consejo Federal de Gobierno establece lineamientos que se apli-

can a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular. Es de hacer notar el error conceptual en que incurre la Ley cuando señala que, además de competencias, las entidades territoriales (República, Estados y Municipios) tienen atribuciones, cuando éstas son propias de los órganos de la administración pública, no de los entes territoriales.

b) Tampoco se refiere la Constitución al Poder Popular ni a sus organizaciones de base.

c) El artículo dispone que los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno son vinculantes para las entidades territoriales, lo que es violatorio de la autonomía de la República, de los Estados y de los Municipios. Los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales son excluidos por esta disposición, siendo, como son, entes que tienen la representación del pueblo soberano.

Estructura

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.

Comentario:

El artículo se refiere a la sociedad organizada, pero agrega que ésta no es a la que se refiere la Constitución, sino lo que se entiende en la ley por tal sector social, que queda definido en el artículo siguiente.

Sociedad organizada

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.

Comentario:

Cuando la Constitución se refiere a la sociedad organizada en el artículo 185, como en otros (270, 279, 295), alude a organizaciones de la sociedad civil, es decir, ni gubernamentales ni estatales. La ley se aparta de la Constitución cuando señala organizaciones de base del Poder Popular, es decir, del Estado.

La Ley que regula los consejos comunales es orgánica porque se refiere a ellos como parte de uno de los poderes del Estado, denominado Poder Popular, como también se denominan los ministerios y otras organizaciones que integran la administración pública. La sociedad organizada de esta manera queda fuera de la integración del Consejo Federal de Gobierno, como lo ordena la Constitución.

Proceso de planificación

Artículo 5. La función de planificación asignada al Consejo Federal de Gobierno, se destina a establecer los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base, así como el estudio y la planificación de los Distritos Motores de Desarrollo que se creen para 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 (FCI) y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Comentario:

Precisa el destino de la función de planificación atribuida al Consejo Federal de Gobierno, que no es otro que impulsar el desarrollo en las

regiones más deprimidas, mediante la orientación de inversiones en las áreas que se consideren con mayor potencial.

Distritos Motores de Desarrollo

Artículo 6. 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.

Comentario:

Una interpretación concordada de éste y el artículo anterior permite definir a los distritos motores del desarrollo como ámbitos espaciales que serán manejados de manera integral para establecer en ellos el socialismo. Para ello se desarrollarán proyectos de distinta naturaleza en particular económicos y sociales mediante la constitución de organizaciones del poder popular. En otras palabras, se ignora la estructura territorial del poder político de estados y municipios para el montaje de una organización distinta a la constitucional. El Poder Popular no existe en la Constitución y el modelo de estado establecido en ella no es socialista.

Transferencia de competencias

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.

Comentario:

Como se dijo antes, es una falsificación del principio constitucional de la descentralización considerar la transferencia de competencias a las organizaciones de base del Poder Popular, toda vez que estas están estructuradas a la Administración Pública Nacional, como lo reconoce la Ley

Orgánica de los Consejos Comunales. Lo que ordena la Constitución y ha debido normarse en esta Ley es la transferencia de competencias y servicios a los entes territoriales de estados y municipios, de modo que se atiendan localmente las demandas, se aprovechen sus potencialidades y se apliquen las inversiones desde lo local, sin trámites burocráticos ante la administración central. No obstante, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales al considerar a estos entes como parte de la estructura burocrática del Estado, les otorga personalidad jurídica, atribuciones para el manejo de fondos públicos, exige responsabilidad administrativa a sus directivos y establece controles propios de cualquier otro organismo de la administración pública nacional.

Principios rectores

Artículo 8. Los objetivos, funciones y actividades a los cuales se destina el Consejo Federal de Gobierno, deben desarrollarse con base en los principios de justicia social, participación ciudadana, protección de la integridad territorial, desarrollo sustentable, cooperación entre las entidades públicas-territoriales, corresponsabilidad, interdependencia, solidaridad y concurrencia.

Comentario:

Una vez más elude el legislador ponerle nombres a las entidades públicas territoriales que no son otras que los estados y municipios de acuerdo con la Constitución.

Integración de la Plenaria

Artículo 11. La Plenaria es el órgano que reúne a todos los miembros del Consejo Federal de Gobierno integrado por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada estado y por la sociedad organizada, los voceros o voceras de las organizaciones de base del Poder Popular, cuya selección y número determine el reglamento de esta Ley.

Selección de los voceros o voceras de las organizaciones de base del Poder Popular

Artículo 13. Las organizaciones de base del Poder Popular, están representadas por voceros o voceras de los distintos sectores sociales, que serán seleccionados o seleccionadas de conformidad con lo establecido en el reglamento de la presente Ley.

Comentario:

El artículo consolida el fraude a la Constitución al cambiar la representación de la sociedad organizada y sustituirla por una representación del poder popular. El Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno define a la sociedad organizada de la siguiente manera: *“Sociedad Organizada: Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y, de campesinos, de pescadores, 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.”*

La elección de voceros de las organizaciones de base del poder popular que forman parte de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno en definitiva está en manos del gobierno, puesto que no es el Consejo Nacional Electoral quien lleva el proceso sino el Ministerio del Poder Popular para la Participación. Véase al efecto la disposición transitoria segunda.

Los voceros, dice el Reglamento:

“...serán escogidos atendiendo dos criterios: 1. De la división político-territorial, atendiendo a un criterio poblacional: seleccionando dos (2) voceros de los consejos comunales de las Regiones Central, Centro Occidental, Occidental, Oriental, Los Llanos, y un (1) vocero de los Consejos Comunales en la Región Sur, alcanzando once (11) voceros que los representen. 2. De la postulación que realicen los movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas: seleccionando un (1) vocero nacional por sector, alcanzando la totalidad de nueve (9) voceros o voceras que los representen. La selección de los voceros de las organizaciones de base del poder popular que formarán parte de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno se realizará con el acompañamiento del Ministerio del Poder Popular con competencia en

materia de participación ciudadana, quien avalará los resultados, y podrá contar con la asistencia técnica del Consejo Nacional Electoral. Estos permanecerán dos años en el ejercicio de sus funciones.”

Como se desprende de la lectura de este artículo reglamentario, aparte la pésima redacción y la ausencia de técnica legislativa de la que también carece la Ley, se trata de un mecanismo de selección de los representantes de la sociedad organizada dominado por el Ministerio del Poder Popular cuyo “acompañamiento” resulta seguramente determinante. El Reglamento exige que las organizaciones sociales deben estar inscritas en el ministerio correspondiente, no, por ejemplo, en el registro o notaría que corresponda. Desconoce el reglamento otras formas de organización de la sociedad como las academias, los condominios, los sindicatos, las asociaciones de productores, los clubes deportivos, los colegios profesionales y cientos de otras organizaciones que por lo general tienen autonomía.

El resto de la Ley se refiere a cuestiones de administración y asignación de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y al desarrollo de las figuras territoriales socialistas.

4.- Conclusiones

La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno es violatoria de los valores y principios de la Constitución que distribuye el poder público en tres niveles territoriales de gobierno que son el estado nacional, los estados y los municipios. No puede haber otras instancias de poder que ejerzan competencias públicas ni administren recursos públicos. Puede darse la descentralización hacia las comunidades desde el municipio que es la unidad política primaria de la organización política.

Se desconoce el principio de democracia electiva puesto que los voceros de las comunidades que participan en los órganos del Consejo Federal de Gobierno no tienen origen electoral producto del ejercicio libre, democrático de la soberanía popular.