

LOS PROBLEMAS DEL FEDERALISMO EN VENEZUELA Y EL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO.

José Vicente Haro¹

RESUMEN

El Federalismo en Venezuela históricamente ha sido un punto de llegada y no un punto de partida. No ha sido concebido como una forma de Estado definitiva y estable; ha tenido sus vaivenes en las Constituciones venezolanas desde el Siglo XIX, en las cuales ha estado presente una constante tensión entre un Estado mayormente centralizado y un proyecto político reiteradamente planteado que apunta hacia el Federalismo, utilizando como herramienta, la técnica administrativa de la descentralización. La Constitución a pesar que establece en su artículo 4 que Venezuela es un Estado Federal descentralizado, diseñó una forma de Estado Federalista matizada (e insuficiente) con muchos rasgos de centralismo, lo cual, hace que nuestra forma de gobierno no sea propia y estrictamente Federalista. Por ello, la Constitución nos inscribe en un proceso de descentralización que, si bien se había iniciado antes de la Constitución de 1961, debe continuar para terminar de construir un verdadero Estado Federal. Sin perjuicio de las potestades que en materia de descentralización tiene la Asamblea Nacional conforme al artículo 157 constitucional; el Consejo Federal de Gobierno juega un papel importante en la construcción del

ABSTRACT

Federalism in Venezuela has historically been a point of arrival and not a starting point. It has not been conceived as a kind of final, stable state, has had its ups and downs in the Venezuelan constitutions since the nineteenth century, in which it has been present a constant tension between a mostly centralized state and a political project raised repeatedly pointing Federalism, using as a tool, technical administrative decentralization. Although the Constitution provides in Article 4 that Venezuela is a decentralized Federal State, devised a form of state Federalist qualified (and inadequate) with many features of centralism, which makes our form of government is not strictly own Federalist. Therefore, the Constitution provides us with part of a decentralization process that had begun before the 1961 Constitution, should continue to finish building a true federal state. Without prejudice to the powers that decentralization; has the National Assembly under Article 157 of the Constitution; the Federal Council of Government plays an important role in the construction of Venezuelan Federalism. This study explains the consti-

1 Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Montevila. Profesor de Gerencia de Servicios Jurídicos de la Universidad Metropolitana. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional y Presidente del Instituto Venezolano de Derecho Procesal Constitucional. E-mail: josevicenteharo@gmail.com.

Federalismo venezolano. Este estudio explica la configuración constitucional del Consejo Federal de Gobierno, la cual debe ser retomada para repensar la institución y revisar su regulación en recientes textos legales y reglamentarios. Además, plantea el principal problema que tiene el Federalismo actualmente en Venezuela, esto es, la vocación centralizadora del régimen que ejerce el gobierno y su sesgado proyecto político denominado «Socialismo del Siglo XXI».

Palabras clave:

Federalismo - Venezuela
Consejo Federal de Gobierno.

tional configuration of the Federal Government, which must be retaken to rethink the institution and revise its control in recent legislation and regulations. In addition, the major problem that federalism has in Venezuela today, i.e., the vocation of the regime that exercises centralized government and its biased political project called «Socialism of the XXI Century».

Keywords:

Federalism - Venezuela
Federal Council of Government.

Introducción

A diferencia de los Estados Unidos de América donde el Federalismo fue un punto de partida de su historia y su Estado Constitucional, en Venezuela el Federalismo siempre se ha concebido como un punto de llegada, no como un punto de partida, ello a pesar de las diversas Asambleas y Congresos Constituyentes que han abordado el tema en nuestra historia constitucional.

En efecto, Venezuela nació como un Estado unitario y así lo evidencia nuestra historia en el Siglo XIX. Fue precisamente esa circunstancia, uno de los elementos que daría origen a la Guerra Federal y sus posteriores resultados. Desde allí que siempre hemos tenido en nuestro Estado Constitucional una tensión en lo que se refiere a la Forma de Estado y el Federalismo se ha convertido en un objetivo, en una aspiración, en un proyecto político constitucional que nunca hemos terminado de concretar.

La Constitución de 1999 establece en su artículo 4 que Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en la propia Constitución, que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad.

Los referidos principios, conjuntamente con aquellos que deben orientar las leyes bases que dicte la Asamblea Nacional confor-

me al artículo 165 de la Constitución para regular materias objeto de competencias concurrentes (interdependencia, coordinación y subsidiariedad), son el parámetro de referencia y marco de nuestra Forma de Estado.

Para el eficaz desarrollo y aplicación de los principios de coordinación y cooperación en esta materia, la Constitución de 1999 creó el Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional del Estado «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».

Además, conforme a la Constitución, el Consejo Federal de Gobierno tiene a su cargo la administración del 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».

En Derecho Comparado el papel que se le ha querido atribuir aquí al Consejo Federal de Gobierno lo ejerce el Parlamento. Por ejemplo, en España, son las Cortes Generales las que en definitiva perfilan las políticas generales del Estado de las Autonomías Español que está compuesto por las Comunidades Autónomas.

Las Cortes Generales en España² aprueban los Estatutos de Autonomía que definen las competencias de cada una de las Comunidades Autónomas y su alcance. Asimismo, las Cortes Generales determinan, a través de los Presupuestos Generales del Estado, la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas. Además a las Cortes Generales corresponde ejercer el control sobre dicho fondo, sin perjuicio del control fiscal que pueda ejercer sobre los proyectos financiados el Tribunal de Cuentas, órgano de control fiscal Español.

2 Las Cortes Generales en España son la integración del Congreso de Diputados y del Senado.

En Venezuela, la Constitución de 1999 creó un Consejo Federal de Gobierno que lamentablemente ha sido uno de los órganos que prácticamente han estado ausentes de la institucionalidad venezolana y, por ello, los objetivos que se trazó el Constituyente con su creación han quedado sin mayor eficacia, esto incluso a pesar de la sanción y promulgación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno publicada en la Gaceta Oficial Nro. 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010 y su Reglamento publicado en la Gaceta Oficina Nro. 39.416 de fecha 4 de mayo de 2010.

El presente artículo tiene por objeto precisar la configuración constitucional del Consejo Federal de Gobierno y abordar, desde una perspectiva constitucional, los problemas que se han presentado en su implementación.

1. Configuración constitucional del Consejo Federal de Gobierno

El Consejo Federal de Gobierno es producto de la utilización de técnicas de unidad y coherencia en la acción pública que forman parte de la actividad organizatoria del Estado y la Administración Pública según la doctrina³, nos referimos específicamente a las técnicas de cooperación y coordinación.

En este sentido es un órgano creado constitucionalmente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 185 de la Carta Magna, debe estar integrado por altos funcionarios del Poder Ejecutivo de los tres poderes públicos territoriales, es decir, de la República, de los estados y de los municipios⁴. Los referidos representantes son, específicamente, el Vicepresidente Ejecutivo de la República y los ministros, los gobernadores de los estados y un alcalde por cada Estado. Pero además, la integración del Consejo Federal de Gobierno debe incluir representantes de la sociedad organizada.

3 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Tomo I. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 1988. Pág. 939 y ss.

4 La terminología que utilizamos tiene en cuenta que la Constitución de 1999 en su artículo 136 señala que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional.

Como consecuencia de su integración, el Consejo Federal de Gobierno no puede encuadrarse dentro de la organización de alguno de los referidos poderes públicos territoriales, puesto que está integrado por representantes de cada uno de esos poderes. Además, la propia Constitución cuando lo regula en su artículo 185, lo hace al margen de éstos, en su Capítulo V del Título IV, referido éste último, en general, al Poder Público.

Con base en todo lo anterior la estructuración del Consejo Federal de Gobierno resulta compleja, lo cual, teniendo en cuenta además la naturaleza de sus funciones de coordinación y cooperación, como se indicará más adelante, debe hacernos concluir que no goza de personalidad jurídica propia.

1.1 El Consejo Federal de Gobierno como órgano de coordinación de las políticas de descentralización

Conforme a lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución, el Consejo Federal de Gobierno tiene como una de sus funciones 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.

Por ello, el Consejo Federal de Gobierno es un órgano constitucional que resulta de la aplicación de las técnicas de coordinación que forman parte de las técnicas de unidad y coherencia en la acción pública⁵.

Ahora bien, conforme a la doctrina, la técnica de coordinación implica que hay un ente superior que «hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores con el interés superior que aquél defiende»⁶. No obstante, la coordinación, como indica la misma doctrina, opera sobre entes dotados de autonomía, lo cual implica según el autor español SANTAMARÍA PASTOR⁷, lo siguiente:

5 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Ob. Cit. Pág. 939.

6 *Idem.*

7 *Idem.*

- a. Que la coordinación no puede perseguir la unidad o uniformidad de acción de todos los entes públicos, sino meramente su coherencia y compatibilidad, de manera que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada, y
- b. Que la coordinación no es un poder general e indeterminado, por lo cual, como excepción al principio de autonomía, las técnicas de coordinación deben hallarse rigurosamente tasadas, no habiendo posibilidades de coordinación que las que el sistema normativo establezca.

No obstante, en nuestra opinión, en el caso del Consejo Federal de Gobierno, cuya función de coordinación se refiere a las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y los municipios, no podemos afirmar –como indica la doctrina al referirse en general a la técnica de coordinación– que existe un ente superior que «hace uso de su posición de supremacía para lograr autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores con el interés superior que aquél defiende», puesto que los estados y los municipios que tienen representación en el Consejo Federal de Gobierno no son inferiores a la República, ni ésta superior que aquéllos.

Además, por su propia naturaleza la materia de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, lejos de permitir la imposición de una supremacía o de la posición de un poder público territorial sobre los demás, impone el consenso y el acuerdo entre ellos en el terreno de la igualdad.

De allí que el Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución debe ser entendido como un órgano en el que confluyen, en condiciones de igualdad, los representantes del Poder Ejecutivo de los tres poderes públicos territoriales, para coordinar de común acuerdo las políticas de descentralización.

Siendo así, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno debe y está obligada a garantizar que exista una participación efec-

tivamente igualitaria de los representantes de los tres poderes públicos territoriales en las decisiones que se adopten en esa Institución.

Muestra de lo anterior es que la Constitución cuando en su artículo 185 se refiere a la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, indica que estará integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes, es decir, por tres representantes del Poder Nacional, tres representantes del Poder Estatal y tres representantes del Poder Municipal, lo cual permite afirmar que ninguno de los tres niveles político territoriales tiene supremacía sobre los demás, sino, antes bien, integran el Consejo Federal de Gobierno en condiciones de igualdad.

Sobre esa base, los entes político territoriales que integran el Consejo Federal de Gobierno deben coordinar, en condiciones de igualdad, las políticas de descentralización y de transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, todo lo cual amerita del acuerdo y el consenso entre ellos en esa materia.

1.2 El Consejo Federal de Gobierno como órgano de cooperación para el desarrollo territorial equilibrado

La Constitución asigna además al Consejo Federal de Gobierno una función que podría llamarse de cooperación para el desarrollo territorial equilibrado.

El artículo 185 de la Constitución señala en este sentido, que 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».

A tal efecto, la Constitución indica que 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.

Así, pues, el Consejo Federal de Gobierno a través del Fondo de Compensación Interterritorial, ejercerá una función de cooperación para el desarrollo equilibrado de las regiones ayudando, especialmente, a las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

En este sentido, el Consejo Federal de Gobierno es producto de la aplicación de las técnicas orgánicas de cooperación que ha esbozado la doctrina, que tiene lugar mediante la creación de órganos específicos de cooperación. SANTAMARÍA PASTOR ha señalado que dichas técnicas de cooperación son las «más respetuosas con la autonomía de los entes regionales y locales»⁸.

Con base en lo anterior, la doctrina distingue entre cooperación y coordinación, entendiendo esta última como aquella técnica en la cual un ente con supremacía puede imponerle a los demás «límites efectivos de actuación»⁹.

En este sentido, el autor español LAVILLA RUBIRA¹⁰ cita una sentencia del Tribunal Constitucional Español del 12 de noviembre de 1993, en la cual se señala que «si bien tanto las técnicas de cooperación como las de coordinación se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas u otras no son equivalentes. La voluntad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas».

8 *Idem.*

9 *Idem.*

10 LAVILLA RUBIRA, J. J. en *Enciclopedia Jurídica Básica*. Editorial Civitas. Madrid. España. Tomo I. Pág. 1.092.

No obstante lo anterior, debe reiterarse que al margen de lo expuesto por la doctrina y la jurisprudencia que hemos citado, la aplicación de la técnica de coordinación en la creación del Consejo Federal de Gobierno no debe suponer la supremacía de un ente político territorial sobre los demás.

Ahora bien, como hemos señalado, la creación del Consejo Federal de Gobierno ha sido producto también de la aplicación de la técnica de cooperación la cual implica la confluencia en ese órgano, en condiciones de igualdad, de los tres niveles político territoriales que lo integran, con el objeto de coadyuvar al desarrollo equilibrado de las regiones contribuyendo con políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyando especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Al respecto, cabe destacar lo que la Exposición de Motivos de la Constitución, influenciada por el carácter de órgano de cooperación del Consejo Federal de Gobierno, señaló en torno mismo: «Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político-territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal». Señala además la referida Exposición de Motivos sobre el Consejo Federal de Gobierno, que «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».

En definitiva, el Consejo Federal de Gobierno constituye no sólo un órgano de coordinación de las políticas de descentralización, sino además, un órgano de cooperación para el desarrollo territorial equilibrado.

2. La vigencia del federalismo en Venezuela y la mutación «in» constitucional de la forma del estado en Venezuela para transformar un Estado Federal descentralizado en un Estado Unitario y Centralizado

En el fallido Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en el año 2007 y sancionado con modificaciones por la Asamblea Nacional, se planteó, entre diversos aspectos, la transformación del Consejo Federal de Gobierno en el llamado Consejo Nacional de Gobierno con el objeto de darle mayor poder al Ejecutivo Nacional sobre los asuntos vinculados con los Estados y Municipios.

Debemos recordar que uno de los aspectos y objetivos de la Reforma Constitucional era, como señalamos anteriormente, la transición de un Estado Federal descentralizado como lo es Venezuela conforme a la Constitución de 1999, a un Estado centralizado y desconcentrado. Es decir, modificar las bases del sistema federal venezolano.

Además en el Proyecto de Reforma de la Constitución se propuso, como ya hemos señalado, una centralización mediante la creación de nuevos entes y órganos administrativos que, en su mayoría, serían creados y dirigidos por el Ejecutivo Nacional y que podrían ejercer competencias a nivel regional o local. Además, se propuso una centralización de poder porque se otorgaba más potestades al Presidente de la República para intervenir en los asuntos regionales y locales. Por otra parte, se planteaba una desconcentración transfiriendo competencias de los Estados y Municipios a las comunidades organizadas para la gestión de los asuntos locales.

En general las reformas propuestas representaban una abierta violación del principio de autonomía de los Estados y Municipios que sin duda modificaba la esencia del Estado Federal venezolano y con ello establecía una injerencia injustificada y arbitraria del Poder Nacional en el ámbito de los Estados y Municipios.

Ahora bien, no obstante el democrático rechazo del Proyecto de Reforma Constitucional en el referendo del 2 de diciembre de 2007, con posterioridad, se han emitido leyes que tienen el claro y

abierto propósito de introducir, por la vía legal, modificaciones a la configuración constitucional que da forma a nuestro Estado Federal.

En este sentido, se han emitido leyes y Decretos Leyes que procuran establecer lo que precisamente no se pudo hacer mediante la reforma constitucional. Una primera muestra de ello lo fueron el Decreto Ley Orgánica de la Administración Pública y el Decreto Ley de Simplificación de los Trámites Administrativos, publicados en la Gaceta Oficial del 31 de julio de 2008.

En efecto, El Decreto N^o 6.217 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública amplía el ámbito de aplicación de la Ley para incluir no sólo a la Administración Pública del Poder Nacional, sino también a la Administración Pública Estatal y Municipal. Dicho Decreto establece además, como principio general en toda la normativa de la ley, el principio de planificación centralizada, según el cual toda la Administración Pública, incluyendo la de los Estados y Municipios, debe actuar conforme a la planificación que formule el Ejecutivo Nacional a través de lineamientos que dictará la Comisión Central de Planificación. Esa Comisión sería el órgano superior de coordinación y control de esa planificación centralizada y estaría presidida por el Vicepresidente Ejecutivo.

Aunado a ello y de la misma forma que se había realizado en el marco del Proyecto de Reforma Constitucional, el mencionado Decreto Ley atribuye al Presidente de la República la potestad de designar Autoridades Regionales que tendrían la función de planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobado conforme a la planificación centralizada.

Por su parte, el Decreto N^o 6.265 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, también está en consonancia con el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente Hugo Chávez en el año 2007, porque también menoscaba la autonomía de los Estados y Municipios al pretender regular aspectos que sólo ellos deberían entrar a establecer en el marco de la actividad administrativa de tales entes político territoriales.

Sin embargo, la arremetida más fuerte contra el diseño constitucional del Federalismo venezolano y del Consejo Federal de Go-

bierno previsto en la Constitución de 1999, se dio a través de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno publicada en la Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010 y su Reglamento publicado en la Gaceta Oficial N° 39.416 de fecha 4 de mayo de 2010, los cuales al margen de su regulación concreta, guardan una significativa distancia con la proyección prevista por el Constituyente.

Sin perjuicio de la abierta inconstitucionalidad de varias de las disposiciones contenidas en la mencionada Ley y su Reglamento, a los efectos de analizar la vigencia del Federalismo en Venezuela debe plantearse si actualmente tienen o no alguna eficacia las disposiciones contenidas en esta materia en la Constitución.

Aplicando los cánones de la Teoría Constitucional podría afirmarse que en esta materia se está produciendo, ilegítimamente, una mutación de la Constitución por imposibilidad (o falta) de ejercicio de determinadas atribuciones descritas en la Constitución. Este tipo concreto de mutaciones constitucionales representa uno de los tipos que son abiertamente contrarias a la Constitución (hay otros tipos que sí son admisibles en el Estado Constitucional). Se trata pues de la falta de ejercicio o de la ejecución efectiva y cumplimiento de determinadas atribuciones establecidas en la Constitución, lo cual, abiertamente representa una violación del principio de supremacía constitucional.

En efecto, la Constitución de 1999 mantuvo la tendencia descentralizadora que ya se podía ver, aunque incipientemente, en la Constitución de 1961. La Constitución de 1999, aunque ha podido hacer mucho más, fue bastante aceptable en lo que se refiere al establecimiento de normas, principios y facultades otorgadas a los órganos del Poder Público para seguir avanzando en el proceso de descentralización que ya se había iniciado en Venezuela en forma más clara desde 1989.

No obstante, si algo ha marcado la ineficacia de la Constitución ha sido precisamente la ausencia de ejercicio eficaz y adecuado de las previsiones constitucionales referidas a la descentralización, que han forzado la Carta Magna (mediante violaciones y premeditadas omisiones en la ejecución de determinadas atribuciones constituciona-

les), con el objeto de transformar el Estado Federal y descentralizado establecido en la Constitución en un Estado centralizado y unitario.

Así, por ejemplo, debe indicarse que durante estos 11 años de vigencia de la Constitución la Asamblea Nacional no ha ejercido la facultad prevista en su artículo 157, según la cual, dicha Asamblea, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

La referida disposición precede a la contenida en el artículo 158 del Texto Fundamental que indica que 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.

Muy por el contrario, el lugar de un proceso de descentralización, recientemente hemos asistido a un proceso de re-centralización mediante el cual se han revertido competencias que antes eran de los Estados y Municipios, para otorgarlas a órganos centralizados o adscritos al Poder Nacional.

Por otra parte, las disposiciones constitucionales que regulan el Consejo Federal de Gobierno han quedado vaciadas de contenido y se han tornado ineficaces por la ausencia de desarrollo efectivo durante una década y su posterior regulación, deficiente en el cumplimiento de los cometidos constitucionales, que se ha realizado por la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno publicada en la Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010 y su Reglamento publicado en la Gaceta Oficial N° 39.416 de fecha 4 de mayo de 2010.

Lo mismo ha sucedido con una de las provisiones más importantes de la Constitución, que se refiere al denominado Fondo de Compensación Interterritorial, que estaría 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 propósito del Constituyente era que el Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutiera y aprobara anualmente los recursos que serían destinados al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se destinarían dichos recursos.

No obstante, la regulación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, dieron una configuración legal del Fondo de Compensación Interterritorial que desnaturaliza sus fines constitucionales.

Al gobierno actualmente le resulta inconveniente para sus intereses políticos el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial, debido al hecho de que los recursos de éste tendrían que ser distribuidos por parámetros mayormente objetivos y atendiendo a las particularidades y necesidades de cada región del país. Prefiere, al contrario, tener amplia discrecionalidad política para la distribución de los fondos públicos a los Estados y Municipios. Por ende, regularmente vemos como a los Estados y Municipios que no están gobernados por militantes o simpatizantes del partido de gobierno, se les limitan los recursos que por otras fuentes les corresponde y se les traslada solamente lo mínimo obligatoriamente prescrito por la ley o incluso, se les confiscan prácticamente estos recursos para otorgárselos a funcionarios partidarios del actual Gobierno Nacional, como ha ocurrido muy recientemente con el caso de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas.

La ausencia de ejercicio eficaz de las normas constitucionales antes citadas (artículos 184 y 185), se debe en todo caso a que, lejos de una política descentralizadora, el gobierno marcadamente asumió una política de centralización y concentración del poder que es clave para el sostenimiento del actual Gobierno Nacional y en concreto del Presidente de la República.

No hace falta explicar aquí que es precisamente la descentralización una de las más modernas garantías de los sistemas democráticos. Si a finales del Siglo XVIII el principio de separación de poderes fue una garantía de libertad y gran estandarte del Estado constitucional naciente, porque tenía por objeto evitar la concentración de poder, en la segunda parte del Siglo XX fue tal vez la descentraliza-

ción la principal garantía para evitar esa concentración y para garantizar un sistema democrático, respetuoso de la libertad y de los derechos fundamentales, más plural y cercano al ciudadano.

En resumen, en los últimos 10 años se ha producido una drástica mutación constitucional que afecta la forma de Estado de Venezuela y que ha resultado de la no ejecución, aplicación o ejercicio efectivo de las disposiciones previstas en los artículos 184 y 185 de la Constitución, con lo cual se ha transformado el Estado, de uno federal descentralizado a uno centralizado y unitario.

No hay que dejar pasar en todo caso, que el actual Gobierno Nacional aunque ha utilizado como símbolo político y parte de su retórica oficial la llamada «participación protagónica» del pueblo, en realidad, esa engañosa expresión ha ido transformado al Estado venezolano de un Estado federal descentralizado a un Estado centralizado pero desconcentrado, ya que al final, la participación política y protagónica del pueblo se hace bajo la dirección del Poder Nacional y de su partido de gobierno.

3. Las nuevas leyes del llamado «poder popular» y el nuevo papel que se le quiere dar al Consejo Federal de Gobierno

A finales del año 2010 la Asamblea Nacional aprobó un conjunto de leyes que pretenden imponer -inconstitucionalmente- un nuevo Poder dentro del Estado Venezolano: el Poder Popular.

Dentro de ese conjunto de leyes están la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica de las Comunas y la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, las cuales, conjuntamente con otras leyes y reformas legislativas en materia político territorial aprobadas en el último año, están tratando de imponer en Venezuela eso que se ha llamado el Socialismo del Siglo XXI.

En esas leyes se incorporó una instancia de poder territorial que no existe en nuestra Constitución y que pretende vaciar de competencia a los Estados y Municipios, es el caso de la Comuna, que se define como la célula fundamental de nuestra forma de Estado, violando lo previsto en el artículo 136 constitucional.

Además, en todas estas leyes se conjuga el establecimiento de competencias inconstitucionales en cabeza de la comunidad organizada, que se encontraría representada por organizaciones que la Constitución no prevé, como es el caso de los Consejos de Trabajadores, Consejos de Campesinos, Consejos de Pescadores, entre otros.

En todo caso, se pretende vaciar de competencias a los Estados y Municipios cuando en el marco de las referidas leyes se establece que aquellos deben transferir a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos por la Constitución precisamente a los Estados y Municipios.

No obstante lo más grave es que en las referidas leyes se indica que los Consejos Comunales tienen como principal finalidad la construcción de Socialismo del Siglo XXI, siendo que además se exige a los Estados y Municipios adaptarse al denominado Plan Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista 2007-2013, que ha sido el documento base sobre el cual se ha anclado la construcción del llamado Socialismo del Siglo XXI.

Por otra parte cabe destacar que la Asamblea Nacional aprobó otras leyes que pretenden insertar el llamado Poder Popular en el ordenamiento jurídico venezolano.

En efecto, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular donde se establece que la acción de gobierno es compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, lo cual limita la actuación, en el marco de sus competencias, de los representantes de los Estados y Municipios.

Aunado a ello, con la reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, se establece una superestructura controlada por el Gobierno Central que impide la participación de aquellos entes no alineados políticamente con el Socialismo del Siglo XXI y que, entre otros aspectos, decidirá lo que se hace y no se hace en marco del plan de obras de cada región o localidad.

A través de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se cesa de manera inconstitucional a los miembros de las Juntas Parroquiales y se sustituyen por otros órganos, las llamadas Juntas Parroquiales Comunes, cuyos miembros serán electos a través de procesos de segundo grado y que además deberán ser voceros o voceras de los Consejos Comunes que como ya señaláramos antes deben estar alineados ideológicamente con el Gobierno Central para que sean reconocidos jurídicamente.

En este mismo ámbito centralizador encontramos a la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en la que el Contralor General de la República asume competencias para designar a los Contralores Estadales y Municipales, siendo que además se le permite de manera inmediata a aquél, sin que haya sido dictado aún el Reglamento que la propia Ley de Reforma Parcial establece, designar de una vez a los Contralores de los Estados. Vale destacar que éste era un aspecto que se había regulado parcialmente de manera inconstitucional en la Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado de 2001.

Ahora bien, todo lo anterior tiene mucha relación con la institución del Consejo Federal de Gobierno debido a que en un documento oficial emitido por la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, específicamente por la Coordinación de Comunicaciones y Relaciones Institucionales del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), se pone de manifiesto que el Consejo Federal de Gobierno será utilizado ahora como un instrumento para la consolidación del Poder Popular¹¹ y del Socialismo del Siglo XXI.

En el referido documento queda claro que el Consejo Federal de Gobierno servirá para desmontar el federalismo establecido en la Constitución de 1999 porque sería un «Federalismo liberal burgués», todo con el objeto de transformarlo en un federalismo como instrumento del Poder Popular que estaría basado entre otras premisas en

11 Vicepresidencia Ejecutiva de la República: *El Consejo Federal Instrumento para la Consolidación del Poder Popular*. Coordinación de Comunicaciones y Relaciones Institucionales del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Caracas, 2011.

el principio de «acercar el poder pero no cederlo» y en el principio de la «unión nacional», que más allá de las palabras representa un centralismo desconcentrado propio de un Estado Unitario y no de un Estado Federal descentralizado que es el establecido en la Constitución venezolana de 1999.

Reflexiones finales

La Constitución venezolana de 1999 establece claramente un Estado federal descentralizado que se inscribe dentro de un proceso de descentralización que se debe seguir ejecutando en el marco de lo establecido en la propia Constitución y con respecto a lo cual instituciones como el Consejo Federal de Gobierno serían claves para la consolidación de un verdadero Estado Federal.

No obstante, la política del actual Gobierno Nacional es clara: eliminar el Estado federal descentralizado para crear un Estado Popular centralizado aunque desconcentrado, en el cual el poder y los recursos son administrados desde el Poder Nacional y que pretende imponer a los venezolanos un modelo político, económico y social que no tiene base constitucional: el Socialismo del Siglo XXI.

Todo esto se resume claramente en una cita incluida en el documento publicado por la Vicepresidencia de la República a propósito del Consejo Federal de Gobierno y que se atribuye a Ezequiel Zamora: «*No habrá pobres ni ricos, ni esclavos ni dueños, ni poderosos ni desdeñados, sino hermanos que sin descender la frente se tratan de bis a bis, de quien a quien*»¹². Esto es sin duda Socialismo del Siglo XXI, o lo que es igual: Comunismo.

Si los venezolanos no somos capaces de comportarnos como verdaderos ciudadanos y no hacemos valer la Constitución, sus principios y sus valores, no sólo perderemos lo poco que nos queda de Estado federal descentralizado sino también veremos y sentiremos como poco a poco nos quedamos sin libertad frente a un Estado que quiere controlarlo todo y que pretende que seamos todos radicalmente iguales y que tengamos un pensamiento único.

12 *Idem.*