

ELEMENTOS CONTROVERSIALES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO Y DE SU REGLAMENTO.

CARLOS LUIS CARRILLO ARTILES¹

RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su reglamento desde una perspectiva exegetica, analizando los diversos contenidos en cada una de sus normas y revisándolos desde una perspectiva crítica en relación con el modelo constitucional vigente. El artículo está dividido en cuatro grandes secciones y una conclusión.

ABSTRACT

The article analyze the Organic Law of the Federal Government and its Regulation from an exegetical perspective, analyzing the different contents in each of its articles and reviewing them from a critical perspective in relation to the current constitutional model. The article is divided into four sections and a conclusion.

1 Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional Universidad Central de Venezuela.
Miembro Investigador del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela.
Profesor de Derecho Constitucional Comparado Universidad Libre de Colombia.
Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario. (Venezuela).

1. Antecedentes. Fundamento Constitucional

Una de las innovaciones de la arquitectura constitucional de 1999, fue la creación del Consejo Federal de Gobierno en el artículo 185 del Título IV, Capítulo V, concebido como 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».

Por mandato constitucional este órgano estaría presidido por el Vicepresidente Ejecutivo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 48 numeral 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, –curiosamente una de las pocas competencias exclusiva y propia de ejercicio directo y autónomo del Vicepresidente Ejecutivo conforme al 239 numeral 7, ya que casi todas las otras de fundamento constitucional, siempre la ejecuta o realiza en defecto o ausencia del Presidente de la República o por instrucciones de éste–, y estaría integrado por los ministros, los gobernadores de los estados federados, un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada en una numeración que lo determinaría la ley especial. Además contaría con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes.

Se le adscribiría 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.

Así pues, el Consejo Federal de Gobierno, tendría la labor constitucionalmente asignada de discutir y aprobar anualmente los recursos que se destinarían al Fondo de Compensación Interterritorial, y a las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos, teniendo en cuenta los eventuales desequilibrios regionales.

Por último, el texto fundamental ordena en la disposición transitoria sexta, que dentro del lapso de dos años a partir de la publi-

cación de la Constitución, se debería legislar lo relativo, entre otras materias a lo referente al Consejo Federal de Gobierno.

2. El despunte tardío y singular de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno

Sin embargo, no fue sino hasta 09 de febrero de 2010, cuando nuestro Parlamento Federal salió de la mora legislativa y sancionó la Ley del Consejo Federal de Gobierno, que finalmente fue publicada en la Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010, como cuerpo normativo de rango legal que vendría a desarrollar las previsiones del precepto constitucional 185, a través de treinta (30) artículos, dos (2) disposiciones transitorias y una (1) disposición final única, en las cuales se observan una serie de innovaciones y elementos que palmariamente denotan colisiones con los contenidos dispuestos en la Constitución Federal².

3. Los peculiares contenidos de la Ley

En primer lugar, el artículo 1° curiosamente asevera que dentro del objeto de la ley estaría el «establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, a las **organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado**», cuando en realidad el artículo 185 constitucional sólo aduce a que dicho órgano exclusivamente estaría vinculado al proceso de descentralización y transferencia de competencias del mal llamado Poder Nacional a los Estados Federados y a los Municipios, como entes integrantes del Poder Público Territorial, sin ninguna mención a otro tipo de «**organizaciones**» sin sustrato territorial diferente de aquéllos, aun cuando la propia Constitución, prevé la posibilidad de descentralización hacia nuevos sujetos no territoriales en el contexto de las

2 En este sentido se han presentado a conocimiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, diversas demandas de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad contra la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno presentada por diversos ciudadanos como **Alejandro Silva Rodríguez** en su carácter de legislador del Consejo Legislativo del Estado Zulia expediente N° 10-0197; **Juan José Molina**, en su carácter de -para ese entonces- Diputado a la Asamblea Nacional; y, **Henri José Falcón Fuentes**, en su condición de Gobernador del Estado Lara.

parroquias, las comunidades, los barrios y organizaciones vecinales, contenido que por el propio esquema fundamental no estaría vinculado al Consejo Federal de Gobierno.

La situación se agrava a partir de la lectura del artículo 2, el cual está referido a la finalidad de la Ley, en donde se identifica a las mencionadas organizaciones sobre las cuales operaría la descentralización, como aquellas «de base del **Poder Popular**», lo cual en ninguna norma o disposición constitucional consigue soporte alguno, pues este Poder Popular como rama u organicidad resulta inexistente dentro del esquema plurisubjetivo del Poder Público tasado constitucionalmente.

Este artículo concluye afirmando delicadamente que «los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serían **vinculantes** para las entidades territoriales», con lo cual se generaría una **supraordinación** de este órgano sobre las entidades públicas territoriales originarias no cimentada en manera alguna en nuestra estructura constitucional.

Por su parte, el artículo 4 remata aseverando lo que a efectos de esta ley, se entiende por **sociedad organizada** aquella constituida por «**consejos comunales, comunas y otras organizaciones de base del singular Poder Popular**», en franca discriminación en virtud de su exclusión de las otras noveles figuras a las cuales la norma primigenia les atribuye la posibilidad de ser sujetos receptores de la descentralización, como es el caso de las parroquias y las organizaciones vecinales tradicionales.

En otro orden de ideas, el artículo 5 al supuestamente consagrar el Proceso de Planificación, introduce una figura novedosa sin arraigo constitucional, como lo son los singulares «**Distritos Motores de Desarrollo**» con un ámbito territorial, los cuales estarían dirigidos a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. Su **creación** –de acuerdo al artículo 6– **dependería directamente de la voluntad unilateral del Presidente de la República en Consejo de Ministros**, para impulsar proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el progreso integral de las regiones y el **fortalecimiento** del peculiar **Poder Popular**, en aras de facilitar una **supuesta transición hacia el socialismo**. Esta última aseveración

efectuado por la norma se erige como una flagrante conculcación a nuestra Constitución Federal y a la voluntad soberana revelada clara y diáfana en el referéndum popular sobre la propuesta Reforma Constitucional del 02 diciembre de 2007, a través del cual, el pueblo mediante consulta denegó expresamente la alusión en cualquier disposición fundamental del socialismo como forma exclusionista de otras fórmulas democráticas dentro del Pluralista Estado Social y de Derecho, al no admitir los cambios solicitados en los bloques presentados a su consideración y votación.

En lo referente a **la organización del Consejo Federal de Gobierno**, el Capítulo II, acota que **estaría integrado por la Plenaria y la Secretaría**, -como órgano de administración y ejecución-, tendría su sede en la ciudad de Caracas aun cuando podría sesionar en otro lugar de la República, cuando así lo acuerde la Plenaria. Esta se reuniría de manera ordinaria anualmente y extraordinariamente cuando fuese necesario.

Esta Plenaria estaría conformada por los órganos que integran al Consejo Federal de Gobierno, con la singularidad que la Ley del Consejo Federal de Gobierno introduce como novedad en el artículo 13, a los voceros de las «organizaciones de base del Poder Popular», cuya selección y número se dejaría al arbitrio de la voluntad del Reglamento de esta Ley³, con lo cual se genera una muy particular delegación legislativa, a través de la cual, se traspasa ulteriormente a manos del Ejecutivo Federal, la decisión de la conformación numérica final del Consejo Federal de Gobierno⁴.

La selección de los Alcaldes representantes por cada Estado Federado en la Plenaria, sería anual⁵, siendo escogidos de manera directa por decisión de la mayoría de los Alcaldes de cada uno de los

3 Este Reglamento de la Ley fue efectivamente dictado a través del Decreto Presidencial N° 7.306 publicado en la *Gaceta Oficial* N° 39.382 de fecha 9 de marzo de 2010. Luego fue reformado según el Decreto presidencial N° 8.146 publicado en la *Gaceta Oficial* 39.655 del 13 de abril de 2011.

4 Esta delegación legislativa está en desapego a lo que originalmente prevé el precepto 185, que señala expresamente que corresponderá a la Asamblea Nacional, como órgano legislativo Federal, el establecer mediante ley especial, el número de representantes de la sociedad organizada en la constitución del Consejo Federal de Gobierno.

5 Artículo 12 de la Ley y 10 del Reglamento.

Estados Federados que conforman la República, en reunión que al efecto convoque el Presidente del Consejo Federal de Gobierno; mientras que los voceros de las organizaciones de los distintos sectores sociales de base del llamado Poder Popular, serían seleccionados cada dos años⁶ **-con el acompañamiento del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, quien avalaría los resultados**, y podría contar con la asistencia técnica del Consejo Nacional Electoral-, atendiendo a dos criterios.

En primer lugar, un criterio poblacional, bajo una supuesta alegoría a la división político-territorial, aun cuando en realidad el Reglamento irregularmente aduce que se elegirían a 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) que los representen. En segundo lugar, por un criterio 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 que los representen.

Posteriormente el artículo 14, al establecer las competencias de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno, **termina dejando en manos del Presidente de la República una multiplicidad de situaciones que amplían visiblemente su espectro de acción**, distendiendo las atribuciones constitucionales, entre las cuales resaltan, las transferencias de competencias y servicios a las élites territoriales del Poder Público y a las organizaciones de base del Poder Popular; el determinar las modificaciones para obtener la eficiencia necesaria en la organización político-territorial de los estados; la creación de los Distritos Motores de Desarrollo.

En relación al Fondo de Compensación Interterritorial el Capítulo VI, se sujeta a la administración por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, en su carácter de Presidente del Consejo Federal de Gobierno, y se consagra que su principal finalidad estaría dirigida al financiamiento de inversiones sometidas a las decisiones sobre las

6 Artículo 11 del Reglamento.

asignaciones de recursos que anualmente el Consejo Federal de Gobierno asignaría a través de los Estados Federados, los Municipios, a las organizaciones de base del Poder Popular y a la estructura de los Distritos Motores de Desarrollo, con la eventual tentación de merma o afectación a la patrimonialidad de los entes territoriales.

4. Los elementos implosivos de la constitucionalidad por vía reglamentaria

La situación se complica aún más, con la publicación del Reglamento de la Ley a través del Decreto N° 7.306 publicado en la Gaceta Oficial N° 39.382 de fecha 9 de marzo de 2010, y su reforma dictados ambos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la potestad normativa de segundo grado del Ejecutivo Federal fundamentada en el artículo 236 numeral 10 de la Constitución, en concordancia con el artículo 88 del Decreto Ley de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en donde nítida e incontrovertiblemente se desbordó el poder normativo reglamentario.

En primer orden de ideas, el Reglamento efectúa una serie de **conceptualizaciones y definiciones** de dudosa legalidad constitucional, por su **alusión a elementos socialistas, excluyentes de mecanismos de participación pluralista, o, de figuras inexistentes o vedadas en el espectro fundamental.**

Entre ellas resaltan, **Federalismo «...para la construcción de la sociedad socialista... 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»,** con lo cual se reglamenta en una norma sub legal, una supuesta sociedad socialista y se consagra una propiedad social en colisión absoluta de la base constitucional vigente.

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...**; excluyéndose la descentralización como la creación de múltiples centros decisorios con la transferencia de competencias y servicios desde la Federación hacia las entidades regionales y locales, como lo dispone el texto constitucional en el precepto 158.

Transferencia de Competencias «...Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano ... las competencias en las materias que, ... **decrete el Presidente de la República en Consejo de Ministros**», con lo cual se unge al Presidente con una inexistente potestad unilateral de injerencia sobre el Consejo Federal de Gobierno en la determinación de cuáles competencias serían transferibles y cuáles no, además de a qué sujetos en particular se haría ese traspaso.

Sociedad Organizada: «Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores, 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**», con lo cual se supedita y privativamente se reconoce de manera excluyente y discriminatoria, sólo a estas figuras registradas ante el órgano central ministerial.

Distritos Motores de Desarrollo «...unidad territorial **decreta da por el Ejecutivo Nacional ... 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 ...», creando una figura inexistente y atentatoria de la composición constitucional territorial del Poder Público, bajo la decisión subjetiva y discrecional del Ejecutivo Federal, en torno a la égida de una visión política parcelada.

Comuna «...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 pro-

tagónica, como **expresión del denominado 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 «...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 venezolanos, 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».

Ulteriormente el Reglamento genera una inédita reestructuración del orden territorial en una **reorganización del espacio geográfico** -que hace una **remembranza de la antigua regionalización administrativa** implementada pero ya desechada en Venezuela-, con la **introducción** de la figura de los «**ejes estratégicos de desarrollo territorial**»⁷, constituidos en Norte - Costero, Apure - Orinoco, Occidental, Oriental y el Norte Llanero, cuya **creación, supresión o modificación depende de la voluntad del Presidente de la República en Consejo de Ministros**, desagregados en ejes comunales, comunas, zonas de desarrollo, ejes de desarrollo y corredores productivos cuyo ámbito espacial podría o no coincidir con los límites político administrativos de los Estados Federados, Municipios o Dependencias Federales, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio.

Por otra parte, el artículo 19 **conceptualiza** a los aludidos **Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial**, como la unidad territorial de carácter estructural **supra-local** y articuladora de la organización del llamado **Poder Popular** y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y **socialista**, con la finalidad de optimizar las

7 Artículo 5 del Reglamento.

ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios; diferenciándolas de las unidades de gestión territorial encarnadas por los Distritos Motores de Desarrollo, y su desagregación en Comunas, Ejes Comunales, Zonas de Desarrollo, Ejes de Desarrollo, Corredores Productivos y las entidades territoriales delimitadas por competencias político administrativas derivadas de la división político territorial. Estas figuras sólo serían eventualmente viables y apegadas a la constitucionalidad mientras sean parte de la organicidad administrativa de la Rama Federal y sean financiadas por ésta, y no afecten o menoscaben las autonomías y patrimonialidades de los Estados Federados y los Municipios, en virtud de la limitación constitucional por su reconocimiento y protección que éstos detentan.

Asimismo, el Reglamento erige que **a cada Distrito Motor de Desarrollo se le asignaría un órgano de gobierno constituido como una Autoridad Única de Área**, -en concordancia con el artículo 73 del Decreto Ley de la Ley Orgánica de la Administración Pública-, **con la singular denominación de «Autoridad Única Distrital»**, quien tendría la competencia de administrar los recursos asignados a los proyectos del Distrito Motor.

Por último, dentro del espectro normativo del reglamento se denota un inquietante artículo 40, que aduce la idea que **el Consejo Federal de Gobierno podría solicitar al Presidente de la República, una eventual reversión de la transferencia de competencias descentralizadas reasignándolas nuevamente a las entidades territoriales primitivamente detentadoras de las competencias que fueron objeto de la descentralización, «cuando se estime que no se han cumplido los objetivos que motivaron dicha transferencia o existan razones estratégicas de interés nacional que así lo ameriten»**, en un flagrante atentado a la arquitectura constitucional del Estado Federal Descentralizado previsto en el seno constitucional y de las previsiones de la descentralización como política de estado, forma vinculante de organización territorial, mecanismo inalterable.

5. A título de epílogo

Por las diversas razones expuestas y patentizadas se denota con una claridad incontrovertible que tanto la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, como su Reglamento posterior contenido en el Decreto Presidencial N° 7.306, estarían unidos de vicios que los harían susceptibles de la ilegalidad específica de inconstitucionalidad, por múltiples razones, entre ellas:

1. La desnaturalización de la finalidad del Consejo Federal de Gobierno, ya que constitucionalmente se presenta como instancia orgánica de integración representativa diversa para favorecer exclusivamente la descentralización interterritorial desde la Federación hacia las otras élites territoriales, como lo son los Estados Federados y los Municipios, y no como se aduce en la Ley, a las organizaciones del alegórico pero inexistente Poder Popular.
2. El envilecimiento de la Reserva Legal Federal en la composición e integración del Consejo Federal de Gobierno, pues se genera a partir de la ley una delegación legislativa en cabeza del Ejecutivo Federal para finalmente decidir vía reglamentaria, la selección y número de unos sujetos no previstos constitucionalmente, como lo son los voceros del singular Poder Popular.
3. La alusión permanente y reiterada a términos excluyentes vedados desde el seno fundamental de índole o estirpe socialista distantes de la consagración del modelo político constitucional «pluralista» de la concepción del Estado Social y de Derecho, de acuerdo al artículo 2.
4. La creación de un tipo de propiedad social que no tiene asidero fundamental.
5. La figura del Poder Popular de inexistencia en el Poder Público Venezolano consagrado taxativamente en nuestra norma base.
6. El desconocimiento de la voluntad popular manifestada diáfana-mente a través de la consulta pública de referéndum, en la cual se desaprobó y rechazó la propuesta de reforma constitucional, en la cual se pretendía imprimir elementos y sello socialista al

Estado Venezolano, así como figuras de la pretendida nueva geometría del Poder, y figuras como los consejos comunales, consejos de trabajadores, de campesinos, de pescadores y las comunas.

7. La fragilización y manipulación de la descentralización garantizada constitucionalmente, –la cual fue alcanzada como un logro luego de un arduo y largo proceso de avances histórico jurídico–, con la inclusión de mecanismos de reversión de transferencias de competencias, así como el establecimiento encubierto de una verdadera centralización dependiente del Ejecutivo Federal bajo el manto aparente de la participación de organizaciones del Poder Popular, al reconocer y permitir **sólo** la actuación de una singular y distorsionada «Sociedad Organizada» que restrictiva y excluyentemente se reduce a organizaciones registradas ante Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, que niegan el derecho constitucional a otros sujetos para participar en los asuntos públicos, y de igualdad de tratamiento, pues por estas normas se relega, queda reducido o someten al único propósito de la construcción del socialismo.
8. La búsqueda de establecer «una ideología y doctrina oficial del Estado de impronta socialista»⁸ exclusionista de otras concepciones y visiones distintas o neutrales, diferentes a las ahora erigidas parceladamente en la ley.
9. La creación de figuras de ordenación territorial distantes a las previstas en el texto constitucional, como los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial y los Distritos Motores de Desarrollo.
10. La ampliación desmedida e inconstitucional de competencias discrecionales del Presidente de la República, entre las cuales resaltan: a.–la determinación del alcance y contenido de las transferencias de competencias y servicios a las élites territoriales del Poder Público y a las organizaciones de base del Poder Popular; b.–el determinar las modificaciones para obtener la eficiencia

8 Al respecto ver: BREWER CARIAS, Allan. **El sello socialista que se pretendía imponer al Estado**. En *Estudios sobre la Reforma Constitucional*. Revista de Derecho Público No. 112. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2007.

necesaria en la organización político-territorial de los Estados Federados; c.-la creación, supresión o modificación de los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial; d.-la creación de los Distritos Motores de Desarrollo; e.-la inédita e infundada supraordinación del Presidente sobre otros representantes elegidos por comicios soberanos; y, f.-la intervención insidiosa en el presupuesto y competencias de las otras entidades territoriales, g.-la designación de las Autoridades Únicas de Áreas por cada Distrito Motor de Desarrollo, con lo cual se constituyen autoridades como operadores designados directa y discrecionalmente por el Presidente de la República evadiendo el principio de elección por sufragio, en grave desconocimiento de la soberanía popular, lo cual es una nueva ampliación de sus potestades por vía de la reforma del reglamento de abril de 2011.