



# BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo  
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 2, 2017



# BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo  
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 2, 2017

Publicación de la Especialización  
en Derecho Administrativo de la Dirección  
de Postgrado de Derecho de la Universidad  
Católica Andrés Bello

- Dirección: Urb. Montalbán, Apartado 20.332,  
Caracas 1020, Venezuela
- Teléfonos: 0212-407.45.11
- Dirección web: [www.ucab.edu.ve](http://www.ucab.edu.ve)  
<http://w2.ucab.edu.ve/boletin.derechoadmin.html>
- Hecho el Depósito de ley.
- Depósito legal: ppi201602DC4729  
ISSN: 2477-9520

Esta publicación no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo  
permiso escrito de los autores.

**Facultad de Derecho**

Decano: Salvador Yannuzzi

**Dirección del Postgrado de Derecho**

Directora: Ninoska Rodríguez

**Dirección del Programa de Derecho Administrativo**

Directora: Daniela Urosa M.

**Coordinación editorial**

Miguel Ángel Basile Urizar

**Consejo Editorial**

José Araujo-Juárez

Ninoska Rodríguez

Daniela Urosa M.



# BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo  
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 2, 2017

# *El Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional<sup>1</sup>*

*Jaime Merrick<sup>2</sup>*

**Resumen:** El presente trabajo de investigación analizará al Consejo Federal de Gobierno como órgano de Poder Público. Para ello, se analizó la evolución de la descentralización administrativa a la luz de las Constituciones venezolanas; el Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional del Poder Público; la estructura organizativa del Consejo Federal de Gobierno conforme a las normas de rango legal y sublegal vigentes en el ordenamiento jurídico venezolano; y la vinculación del Consejo Federal de Gobierno con otras figuras organizativas y territoriales de rango legal vigentes.

**Palabras claves:** Descentralización; transferencia de competencias; órgano; planificación; coordinación organización personificada.

**Abstract:** This research analyzes the Federal Council of Government of as a public power organization. Because of this, it will be analyzed the evolution of the administrative decentralization in the light of the Venezuelan Constitutions; The Federal Council of Government as constitutional body of the Public Power; The organizational structure of the Federal Government Council in accordance with the legal and sublegal standards in force in the Venezuelan legal system; and the linkage of the Federal Council of Government with other organizational and territorial figures of legal standing.

**Keywords:** Decentralization; Transfer of competences; organ; planning; Coordination organization personified.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La descentralización no es un concepto novedoso en el ordenamiento jurídico venezolano. Durante el siglo XIX y XX la idea de una organización centralizada o descentralizada del Estado siempre fue objeto de un intenso debate social, político y jurídico. Actualmente, de la Constitución vigente se desprende un conjunto de principios y disposición a favor de la descentralización. En esta circunstancia se inserta el Consejo Federal de Gobierno: órgano constitucional que tiene por objeto el desarrollo armónico de la descentralización político administrativa desde el Poder Público Nacional hacia los estados y municipios. Conforme al artículo 185 constitucional, corresponde al Consejo Federal de Gobierno ser el órgano rector de la planificación y la coordinación de la descentralización en Venezuela.

El primer capítulo de este trabajo de investigación sentará las bases doctrinales de la descentralización administrativa. Para tal fin, se acudirá a la consulta tanto de la doctrina patria y

1- Presentado como Trabajo Especial de Grado para optar por el Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.  
2- Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.

extranjera, a través de quienes se determinará las características y los principios que informan a la descentralización administrativa. Acto seguido, se describirá cómo ha sido plasmado el concepto de la descentralización en las Constituciones venezolanas. En tal sentido, se acudirán a los textos constitucionales del siglo diecinueve y veinte, con objeto de precisar cómo se manifestaban la distribución de competencias en los distintos niveles político territoriales, y cómo se vinculan entre sí. Especial estudio merecerá la Constitución de 1961 y el proceso normativo descentralizador que surgió en la última década del siglo veinte. Culmina este capítulo estudiando la Constitución de 1999, el significado de la expresión *federal descentralizado* y cómo permea en la estructura político territorial de Venezuela; el significado constitucional del Poder Estatal y el Poder Municipal; las distintas instancias de coordinación y planificación en los distintos niveles territoriales; el Consejo Federal de Gobierno y su inserción en la estructura organizativa del Poder Público Nacional; todo ello, con el objeto de explicar el porqué del artículo 4 constitucional cuando prevé que Venezuela es un *Estado federal descentralizado*.

El segundo capítulo analizará al Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional. Para ello, se abordará el artículo 185 constitucional, lo cual, entre otras consecuencias, permitirá esbozar la estructura organizativa interna del Consejo Federal de Gobierno Consagrada constitucionalmente, así como el rol de los Estados y Municipios como sujetos beneficiarios de la descentralización. Acto seguido, se estudiará la inserción del Consejo Federal de Gobierno en la estructura organizativa del Estado con el objeto de precisar su naturaleza jurídico constitucional: ¿Es un auténtico Poder Público o un órgano con estatus constitucional? Posteriormente, se estudiará los antecedentes del Consejo Federal de Gobierno, siendo útil acudir a las distintas instancias de coordinación y planificación previstas en la derogada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, así como sus distintos Reglamentos. Finalmente, este capítulo concluye analizando dos principios fundamentales que sustentan el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno: la coordinación.

El tercer capítulo aborda al Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial conforme desde su contenido de rango legal y sublegal, es decir, se estudiará el contenido de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento. En términos generales se persigue contrastar de qué manera se manifiesta (o no) el conjunto de principios constitucionales a favor de la descentralización en las normas de rango legal o sublegal regulatorias del Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial. De la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, se abordarán los principios, objeto, lineamientos, administración y la estructura del Consejo Federal de Gobierno. En el caso del Fondo de Compensación Interterritorial, además de su análisis conforme al texto normativo objeto de citas, también se abordará sus antecedentes en la legislación patria como en la extranjera. En el caso del Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, interesa a este trabajo de investigación analizar el conjunto de formas organizativas político territoriales distintas a las establecidas en la Constitución, pero que este Reglamento las incorpora con el objeto de profundizar la descentralización. Tal es el caso de los Distritos Motores de Desarrollo, los Ejes Territoriales de Desarrollo, y las distintas formas expresiones organizativas del Poder Popular, a quienes, además, también se financian con los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Sobre dichas figuras: ¿Son constitucionales? ¿De qué forma contribuyen con la descentralización en Venezuela? Acto seguido, se analizará lo concerniente al Índice Relativo de Desarrollo, y los principios de coordi-



nación y planificación. Para concluir, después de ser estudiado el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial conforme a sus normas de sublegal, procurará responderse la siguiente interrogante: El Consejo Federal de Gobierno: ¿Mantiene el propósito de la ley que reglamenta?

El cuarto y último capítulo persigue determinar la vinculación entre las distintas formas organizativas de rango legal y el Consejo Federal de Gobierno. Muy concretamente se analizarán las figuras político territoriales previstas en las llamadas leyes del Poder Popular. Dividido en dos grandes partes, primeramente se contextualizará el proceso de centralización de competencias que ha sucedido en Venezuela en los últimos quince años; proceso que ha contado con el apoyo directo de los distintos poder públicos. Se describirá, entonces, cómo se concretó la actuación del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a favor de la centralización, en contravención a lo establecido en la Constitución al establecer a la descentralización política nacional. Y en segundo lugar, se analizará el contenido de la Ley Orgánica del Poder Popular y la Ley Orgánica de la Comuna, y la forma de cómo dichos texto normativos establecen una estructura político territorial diferente a la establecida en la Constitución. Dichas figuras, además, resaltan por su fuerte centralismo y por su intención en querer consagrar al socialismo como doctrina política. Finalmente, en este capítulo se estudiará el contenido de los Consejos Estadales de Planificación y Consejo Locales de Planificación de Políticas Públicas, como instancias de coordinación y planificación en los niveles regionales y locales de gobierno.

Para finalizar, las conclusiones respectivas.

## **2. EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN AL TOMAR COMO BASE LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS**

Este capítulo tiene por objeto aportar consideraciones generales acerca de la descentralización en Venezuela. Así, para comenzar se harán precisiones conceptuales referente a la descentralización, sus principios, características y alcance; acto seguido, se estudiará la estructura organizativa del Estado venezolano en sus diversos textos constitucionales con el objeto de precisar la evolución de la descentralización, haciendo especial énfasis en el texto de 1961 y 1999; y finalmente se analizará el del artículo 4 de la Constitución vigente que establece que la organización del Estado venezolano es *federal descentralizada*.

### **2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES: CONCEPTO, PRINCIPIOS, CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE**

#### **2.1.1. CONCEPTO**

La noción de descentralización está asociada al grado de independencia que ostenta una organización personificada en el ejercicio de sus competencias. En esencia, la descentralización supone el reconocimiento de distintos centros de poder con un ámbito de competencias propias. En particular, a este trabajo de investigación le interesa resaltar el concepto de la descentralización política y administrativa.

La descentralización política (Ariño Ortiz, 1988) está referida a la transferencia de competencias y procesos de decisión política desde el poder central hacia los niveles estadales y locales de gobierno. Según Brewer (s.f), la descentralización política “...es el producto o la consecuencia directa de la necesidad de perfeccionar el sistema democrático, para hacerlo más participativo, de



manera que llegue al ciudadano y a sus organizaciones primarias"... (Recuperado de <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/1,%201,%20828.%20DEMOCRATIZACION%20Y%20DESCENTRALIZACION%20POLITICA.pdf>). De acuerdo con autor objeto de citas, la descentralización política implica, entre otras consecuencias, la elección de autoridades y la participación del ciudadano en asuntos públicos.

La descentralización administrativa, en cambio, alude a cómo se organiza el Estado, y en ese sentido, Gallego Anabitarte (2.001) define a la descentralización administrativa como: "(...) *la situación jurídica de una organización personificada a la que se ha trasladado la titularidad de una competencia perteneciente a otra organización, o la situación jurídica de un órgano al que su normativa de creación atribuye el ejercicio de sus competencias con plena independencia*" (p. 62).

Por su parte, la descentralización administrativa (Vedel, 1980; Rodríguez, 2001; Peña Solís 1997; Dromi, 2000; Gallego Anabitarte, 2001; Grau, 2000; y Ariño Ortiz, 1988), está referida a la organización administrativa del Estado, caracterizado por atribución de competencias desde una organización personificada a otra organización personificada, las cuales son ejercidas de forma independiente y sin tutela alguna.

### 2.1.2. PRINCIPIOS

La descentralización, sea política o administrativa, en esencia, revela la situación de Estado frente a una pluralidad de centros decisorios independientes. En el ordenamiento jurídico venezolano, la descentralización halla su fundamento en un conjunto de principios y normas previstos en la Constitución y en el ordenamiento jurídico venezolano.

#### 2.1.2.1. CLÁUSULA DE ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y JUSTICIA (CESDJ)

La CESDJ prevista en el artículo 2 en el Texto Fundamental venezolano, establece un conjunto de *valores superiores* que rigen la actuación del Estado, a saber: "...*la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la ética, la responsabilidad social*". Igualmente, la Exposición de Motivos de la Constitución dispone que: "*Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad, siendo democrática la sociedad, todos los elementos que la integran deben estar signados por los principios democráticos y someterse a ellos*".

Como resultado de la CESDJ prevista en el artículo 2 constitucional y su permeabilidad en todo el ordenamiento jurídico, la organización del Estado debe someterse y atender al modelo de Estado Social de Derecho y Justicia, lo que implica que la descentralización política y administrativa prevista en la Constitución y las leyes, también deben respetar el contenido de la CESDJ.

#### 2.1.2.2 AUTONOMÍA REGIONAL Y LOCAL

La autonomía regional y local son garantías constitucionales establecidas a favor de los Estados y Municipios con el objeto de preservar su independencia como centros decisorios con personalidad jurídica y con autonomía en lo político, administrativo y financiero.

En el caso de los Estados, los artículos 159 y 160 constitucionales establecen que "*Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena...*"; así como "*El gobierno y administración del cada Estado corresponde a un Gobernador o Gobernadora*". Es decir, de las disposiciones constitucionales comentadas se desprende la personalidad jurídica de los Estados así como su autonomía política y administrativa.

Por su parte, la autonomía de los Municipios se encuentra prevista en el artículo 168 de la Constitución, al consagrarla como *“la unidad política primaria de la organización nacional...”* En el marco de sus competencias, el Municipio es autónomo para la elección de autoridades, la gestión de sus atribuciones, y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Además, el artículo 16 constitucional establece que la división político territorial de Venezuela debe respetar la descentralización político administrativa y la autonomía municipal.

### 2.1.2.3. PARTICIPACIÓN

De acuerdo con la exposición de motivos de la Constitución en vigor, el Estado democrático venezolano se caracteriza esencialmente por el reconocimiento expreso de la participación ciudadana en el ámbito político, social y económico. Incluso establece que el Estado venezolano -y sus entidades políticas- *“...es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables...”* (Artículo 6), así como el derecho de *“Todos los ciudadanos...de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos”* (Artículo 62).

La participación, además, se inserta en la organización del Estado descentralizado a través de la intervención del ciudadano en la gestión y diseño de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno. En efecto, el artículo 185 de la Constitución prevé a los *“representantes de la sociedad organizada”* como parte integrante del Consejo Federal de Gobierno; asimismo, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas de cada Estado incorpora la participación ciudadana en su estructura organizativa (Artículo 166 constitucional); y en el ámbito local, el artículo 168 *eiusdem*, al establecer que *“...Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”*, al tiempo que igualmente en el artículo 173 prevé que la creación de entidades locales dentro de la estructura territorial del Municipio *“...atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos”*.

De la misma manera que en el ámbito nacional y regional, el Consejo Local de Planificación Pública integra a los *“representantes de organizaciones vecinales”* como parte de su estructura organizativa.

### 2.1.2.4 PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad administrativa previsto en el artículo 137 de la Constitución y el artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), establece que será la Constitución y la Ley el marco que determinará los límites y alcance de los órganos y entes de la Administración Pública. En tal sentido, el grado de independencia de los órganos y entes destinatarios de las transferencias de competencias, están sujetas a lo establecido por la Constitución y las leyes.

### 2.1.2.5 COORDINACIÓN

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la coordinación administrativa se establece de la siguiente manera *“Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al*



*logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.* Ante la existencia de una pluralidad de centros de poder, es posible la existencia que varios entes u órganos sean competentes sobre una misma materia. Entonces, la coordinación persigue la unidad en las actuaciones ya sea entre distintos niveles de gobierno, o bien entre órganos perteneciente a una misma Administración.

#### **2.1.2.6 COOPERACIÓN**

La cooperación es una forma voluntaria de coordinación, en la que entes no relacionados jerárquicamente colaboran entre sí para el cumplimiento de sus fines. Así lo indica el artículo 24 de la LOAP, al establecer que la cooperación implica la colaboración entre entes y órganos públicos al cumplimiento de sus fines entre sí.

#### **2.1.2.7 EFICACIA**

Establecido en el artículo 19 de la LOAP, el principio de eficacia está referido a cuán útil es el complejo organizativo de la Administración Pública en sus distintos niveles territoriales, en relación a los fines y propósito para los cuales han sido creados. Con este principio se alude a cómo los órganos y ente de las Administración Pública contribuyen directamente al cumplimiento de sus fines.

#### **2.1.2.8 EFICIENCIA**

La eficiencia, por su parte, se vincula directamente a la forma de cómo son invertidos los recursos asignados a los órganos y entes de las distintas Administraciones territoriales en relación a los objetivos y fines para los cuales fueron creados (Artículo 20 de la LOAP).

### **2.1.3 CARACTERÍSTICAS**

#### **2.1.3.1 DEMOCRÁTICO**

En este punto, este trabajo de investigación coincide con Gaspar Ariño (1988), quien da a entender que el carácter descentralizado de un ente público supone previamente la elección democrática de sus titulares. En el caso venezolano, para ser titular de la potestad organizativa de la Administración de la República, los Estados y Municipios, supone necesariamente ser electo mediante sufragio universal y democrático.

El principio democrático de la descentralización también encuentra sustento en la Constitución vigente. Así las cosas, de la concatenación de los artículos 225, 226, 228 y 236,20 constitucionales se desprende lo siguiente: a) El Presidente de la República es representante del Poder Ejecutivo Nacional; b) la elección de Presidente de la República se efectúa por votación popular, directa y secreta; c) y corresponde al Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo Nacional, la organización y número de los ministerios y otros organismos del Poder Público Nacional.

Igualmente, los artículos 160 y 164,1 de la Constitución prevén que es el Gobernador el titular de la organización administrativa estatal, quien es electo por votación popular directa y secreta. Y los artículos 168 y 169 están referidos a la autonomía municipal, cuyo representante del Ejecutivo Municipal es el Alcalde, quien, al igual que el Presidente y el Gobernador, es electo por votación popular.

### 2.1.3.2 NO HAY RELACIONES DE JERARQUÍA

La descentralización administrativa supone un conjunto de competencias que son ejercidas de por los entes públicos sin sujeción alguna. Es decir, en el marco de la descentralización administrativa, no hay subordinación que condicione a los entes públicos el ejercicio de las competencias que han sido transferidas.

### 2.1.3.3 CAPACIDAD DE DECISIÓN INDEPENDIENTE

Íntimamente vinculado con el punto anterior, el ejercicio autónomo y sin tutela de una competencia por parte de un ente de la Administración conlleva, indefectiblemente, a la toma de decisiones independientes, únicamente limitado por el propio ordenamiento jurídico.

## 2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL

Para este trabajo de investigación es importante precisar que para el desarrollo de este título, y la referencia a los textos constitucionales venezolanos, se acudió consultó primordialmente a los siguientes textos: *Leyes y Decretos de Venezuela*, publicado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; la obra del profesor Allan Brewer-Carías (2008), *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo I y II, los aportes de Carlos Ayala Corao (1994) en el texto colectivo *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*.

### 2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SIGLO XIX

#### 2.2.1.1 CONSTITUCIÓN DE 1811

Son rasgos fundamentales de la estructura organizativa de la Constitución de 1811, los siguientes: a) La forma de Estado federal adoptada (es el pacto federativo de las provincias de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas); b) Un Poder Ejecutivo con competencia en materia militar y seguridad interior, pero con fuerte contrapeso del Poder Legislativo; c) cláusula residual a favor de los Estados confederados (las Provincias), en aquellas materias no reservadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo; d) y la competencia de los Estados confederados en materia organización administrativa y económica.

#### 2.2.1.2 CONSTITUCIÓN DE 1819

De acuerdo con la Constitución de 1819, la organización administrativa y territorial de Venezuela se caracteriza por un Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República, quien tenía como atribuciones ejercer la representación militar en calidad de Comandante en Jefe; era el máximo jerarca de la Administración de la República, incluyendo el nombramiento de sus Ministros (los cuales, de acuerdo con este texto constitucional son seis: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra), Gobernadores de Provincias y Prefectos Departamentales; conservación y mantenimiento del orden público; declarar la guerra en nombre de la República; celebra tratados comerciales; y conmutar penas.

Respecto a la organización territorial, la Constitución de 1819 se dividía en Provincias, Departamentos y Parroquias.

Para 1819, eran diez las Provincias existentes en Venezuela: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. La representación política de la



Provincia era ejercida por el Gobernador, el cual designado directamente por el Presidente de la República. Dentro de las atribuciones de Gobernador de Provincia destaca la conservación y mantenimiento del orden; ser Intendente de rentas en la Provincia; y proponer al Presidente el nombramiento de Prefectos Departamentales.

En concordancia con el párrafo anterior, cada Provincia se encuentra conformada por Departamentos, representado por el Prefecto Departamental, nombrado por el Gobernador de la Provincia. Corresponde al Prefecto Departamental el nombramiento de Agentes Departamentales; ejercer la policía municipal; llevar censos y registros de nacimiento en el Departamento. Finalmente, cada Departamento de Provincia se dividen Parroquias, la cuales eran representadas por Agentes Departamentales nombrados directamente por el Prefecto Departamental.

Para concluir, la organización administrativa y territorial conforme al ordenamiento constitucional del año 1819 es de rasgos centralistas, caracterizado por un Poder Ejecutivo con amplias facultades para determinar la organización y nombramiento de los cargos civiles y militares en aquella época, así como el nombramiento de las autoridades territoriales en las Provincias y Departamentos de la República.

### 2.2.1.3 CONSTITUCIÓN DE 1821

La Constitución colombiana de 1821 conserva el espíritu centralista de la Constitución de Angostura de 1819 y la división territorial se dividía en Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias.

Respecto a los Departamentos, la Constitución de 1821 establecía que el territorio de Colombia se dividiría en 6 o más Departamentos, los cuales estaban representados políticamente por un Intendente, designado directamente por el Presidente de la República por un período de tres años. Del comentado texto constitucional no se establecen las competencias de los Departamentos, sino que estarán determinadas por la Ley.

Los Departamentos, a su vez, se dividían en Provincias, representado por un Gobernador, nombrado directamente por el Intendente del Departamento, y desempeñaba su cargo durante el período de tres años. Al igual que los Departamentos, las competencias de la Provincia serían establecidas por la Ley.

Finalmente, la Provincia se dividía en Cantones, la instancia político territorial más cercana al ciudadano, representado por los Cabildos o Municipalidades, y cuyo representante es electo a través de Asamblea Parroquiales. Al igual que el Departamento y la Provincia, las competencias de los Cantones serían fijadas por el Congreso.

Respecto al Poder Ejecutivo conforme al texto constitucional de 1821, éste se encontraba representado por el Presidente de la República, quien desempeñaba su cargo por el período de 4 años. Corresponde al Presidente el nombramiento del Intendente, y en general, a aquellos funcionarios cuya designación no esté expresamente reservada al Congreso; Jefe de la Administración del territorio de la República; representante militar de la República; decreta la guerra, la paz, celebra tratados comerciales, designa funcionarios diplomáticos, todo ello, previa anuencia del Congreso; conmuta penas; dicta medidas extraordinarias en caso de conmoción interior, previa autorización del Congreso.



#### 2.2.1.4 CONSTITUCIÓN DE 1830

Siguiendo los aportes de Brewer (2008), Arraiz Lucca (2012), Aveledo (2005) y Ayala Corao (1994), la Constitución de 1830 tiene la connotación de ser centro-federal: Por un lado, establece una organización administrativa y territorial con fuerte influencia del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República (Artículo 117); y por el otro lado, las atribuciones del Poder Ejecutivo tenían el contrapeso del Poder Judicial y del Poder Legislativo (compuesto, a su vez, por una Cámara de Representantes y una de Senadores).

La organización administrativa se hallaba en manos del Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República. Dentro de las atribuciones de Presidente destacan la Administración General de la República; la conservación del orden público interior; la ejecución de Leyes y Decretos; el supremo mando de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra, previa autorización del Congreso; nombrar Secretarios del Despacho y Gobernadores; nombramiento de agentes diplomáticos; recaudación en materia de rentas públicas; nombrar y suspender a todos aquellos funcionarios que sean dependientes del Poder Ejecutivo, pero también a aquellos funcionarios cuyo nombramiento no se reserve a otra autoridad.

En cuanto a la organización territorial, la Constitución de 1830 se dividía en Provincias, Cantones, y Parroquias, *“cuyos límites fijará la Ley”* (artículo 5). Las Provincias se encontraban representadas por el Gobernador, designado por el Presidente de la República por un período de 4 años. Dentro de las atribuciones inherentes del Gobernador, se encuentran el mantenimiento del orden público y económico de la Provincia.

Sobre los Cantones, el artículo 176 de la Constitución de 1830 establece que en cada Cantón de Provincia será nombrado un funcionario dependiente directamente del Gobernador de la Provincia.

#### 2.2.1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución venezolana de 1857 deroga el texto constitucional de 1830. En cuanto a la organización territorial, se precisa una división del territorio en tres niveles: La República, representado por el Presidente de la República (artículo 52); la Provincia (artículo 88), representado por un Gobernador; y el Cantón (artículo 89), representado por un funcionario dependiente directamente del Gobernador de Provincia.

Referido a la organización administrativa, el texto de 1857 consagra un Poder Ejecutivo Nacional, representado el Presidente de la República, entre cuyas funciones destaca el mantenimiento del orden público interior, ejecutar las Leyes y Decretos, declarar la guerra, remover a los funcionarios de su dependencia, y ejercer el mando de las Fuerzas Armadas; respecto al Gobernador de Provincia y al representante de los Cantones, la Constitución establece que su regulación se hará a través de Ley.

Destaca de la organización administrativa de la Constitución de 1857, la creación del Poder Municipal, ejercido a través del Consejo Municipal *“cabeceras de Cantón”*, y cuyos representantes tendrán atribuciones con independencia de las que se establezcan para las Provincias. Dentro de las atribuciones del Consejo Municipal destacan fijar la aprobación del presupuesto para el Cantón, el orden público municipal, el nombramiento del Administrador de Rentas cantonales y establecer impuestos municipales (Artículo 85).



### 2.2.1.6 CONSTITUCIÓN DE 1858

Fue promulgada el 31 de diciembre de 1858. Es un texto constitucional de carácter centro federal, similar a la Constitución de 1830.

Referido a la organización administrativa del Estado, conviene destacar que el Poder Público se divide en Nacional y Municipal (artículo 9); y a su vez, el Poder Nacional se divide en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 10). Igualmente, el Presidente de la República es el representante del Poder Ejecutivo (artículo 79), electo por el periodo de cuatro años y tiene competencias en materia de mantenimiento de orden público, ascensos militares, el mando de las fuerzas armadas, designación de Ministros y funcionarios civiles cuya designación no esté reservada a otra autoridad (artículo 94).

En cuanto al Poder Municipal, el texto constitucional de 1858 establece que su ejercicio se hará por *“una Legislatura y un Gobernador en la provincia; por un Concejo y un Jefe municipal en los cantones; y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la legislatura provincial”* (Artículo 122). Asimismo, el artículo 133 establece que el Poder Ejecutivo de la provincia se encuentra representado por el Gobernador, quien ejerce el gobierno superior político y administrativo de la provincia, convoca extraordinariamente las Legislaturas provinciales y ordena la ejecución los Decretos y Resoluciones de las Legislaturas (Artículo 139).

### 2.2.1.7 CONSTITUCIÓN DE 1864

La Constitución venezolana de 1864 es catalogada como federal y de sus artículos se desprende amplias competencias a favor de los Estados en materia organizativa. Igualmente, se prevé una división horizontal y vertical del Poder Público de la siguiente manera: Verticalmente, Venezuela se dividía entre el Poder Nacional y el Poder Estatal, no haciendo referencia al Poder Municipal; y horizontalmente, cada nivel político territorial gozaba de su propia separación de poderes. Así, tanto a nivel nacional como estatal había un Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Referido al Poder Nacional, éste se dividía en Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo (conformado, a su vez, por las Cámara de Senadores y Cámara de Diputados). Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se encontraba representado por el Presidente de la República, electo por votación directa y secreta, y por un periodo de cuatro años (Artículos 63 y 68).

Destacan entre las competencias del Presidente de la República (Artículo 72) la ejecución de leyes y decretos; nombrar funcionarios diplomáticos; celebrar contratos de interés nacional; designación y remoción de funcionarios dependientes directamente del Ejecutivo; hacer uso de la fuerza pública; dirigir el ejército y la Fuerza Armada.

Asimismo, resalta la Constitución de 1864 que la división territorial de Venezuela se encontraba conformada por 20 provincias, a saber: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy. Igualmente, se establece la posibilidad de que los Estados puedan formar confederarse entre sí, *“...pero conservando siempre la libertad de recuperarsu carácter de Estado...”* (Artículo 4).

Asimismo, el artículo 12 de la Constitución de 1864 prevé que los Estados de la Unión reconocen sus autonomías entre sí, se obligan a establecer su propio orden administrativo y de gobierno interior; y a organizarse conforme a los principios de

*“Gobierno Popular, Electivo, Federal Representativo, Alternativo y Responsable”; “ceder a la Nación el terreno que se necesite para el Distrito Federal”; no separarse del territorio de la República; permitir que cada Estado explote libremente sus recursos naturales; y establecer para cada Estado su propia ley civil y penal. De acuerdo con el artículo 91 también se prevé Tribunales de Justicia en los Estados y el artículo 100 establece que queda prohibido al Poder Nacional “...situar en un Estado fuerza ni Jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza” (Artículo 100).*

Igualmente, destaca de la Constitución de 1864 el artículo 90, el cual establece el carácter residual a favor de los Estados aquellas competencias no atribuidas expresamente a *“la Administración General de la Nación”*

#### **2.2.1.8 CONSTITUCIÓN DE 1874.**

La Constitución de 1874 no supuso una modificación del régimen político administrativo dominante para ese entonces. Este texto constitucional trasciende en la historia constitucional de Venezuela por haber acortado el período presidencial a dos años y haber establecido el voto directo y público.

#### **2.2.1.9 CONSTITUCIÓN 1881**

A los efectos de este trabajo de investigación, importan de este texto constitucional la modificación de la división territorial de Venezuela respecto de la Constitución de 1864 y 1874; ahora, conforme al texto de 1881, la división territorial de Venezuela quedó conformada en *“nuevas grandes entidades políticas”*, a saber: Estado de Oriente; Estado Guzmán Blanco; Estado de Carabobo; Estado Sur de Occidente; Estado Norte de Occidente; Estado de los Andes; Estado Zulia; Estado Bolívar y Estado Falcón (artículo 1).

Al igual que la Constitución de 1864 y 1874, el texto de 1881 mantiene su espíritu federal en lo que concierne a la división horizontal y vertical del Estado. Efectivamente, a nivel horizontal cada nivel político territorial mantiene la división clásica de Poderes Públicos, es decir, en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, tanto en el Nivel Nacional como en el Estatal. Asimismo, el Poder Estatal conserva la competencia de organizar su propia estructura organizativa y de gobierno interior.

No obstante lo sostenido en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo conforme a la Constitución de 1874 es ejercido por un Consejo Federal compuesto por un Diputado y un Senador de cada Estado, así como un Diputado y Senador por el Distrito Federal. Del Consejo Federal se elige al Presidente de la República, quien dura dos años en su cargo y no puede ser reelecto. Al igual que en las constituciones de 1864 y 1874, las atribuciones del Presidente de la República en el texto constitucional de 1874 destaca la ejecución de leyes y decretos; nombrar funcionarios diplomáticos; celebrar contratos de interés nacional; designación y remoción de funcionarios dependientes directamente del Ejecutivo; hacer uso de la fuerza pública; dirigir el ejército y la fuerza armada (Artículo 65).

Finalmente, también se ratifica en el texto de 1874 la imposibilidad del Poder Ejecutivo Nacional ni de los Estados intervenir en *“las contiendas domésticas de un Estado: sólo les es permitido ofrecer sus buenos oficios para dar a aquéllos una solución pacífica”* (Artículo 99).



### 2.2.1.10 CONSTITUCIÓN DE 1891

La Constitución de 1891 no supone un cambio importante respecto a la organización administrativa del Estado, manteniendo la división vertical y horizontal del Poder Público. Resalta, sí, una nueva división territorial expresada de la siguiente manera: Estado Bermúdez, Estado Miranda, Estado Carabobo, Estado Zamora, Estado Lara, Estado de Los Andes, Estado Bolívar, Estado Zulia y Estado Falcón.

### 2.2.1.11 CONSTITUCIÓN DE 1893

La Constitución de 1893 mantiene la división territorial de nueve Estados, a saber: Estado Bermúdez, Estado Miranda, Estado Carabobo, Estado Zamora, Estado Lara, Estado de Los Andes, Estado Bolívar, Estado Zulia y Estado Falcón (Artículo 1). Igualmente, se consagra una división vertical y horizontal del Poder Público.

Referido a la división horizontal, esta se expresa por la división en un Poder Público Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto en ámbito nacional y estatal. Específicamente, el Poder Ejecutivo se encuentra representado por el Presidente de la República, quien dura cuatro años en sus funciones. Entre las atribuciones del Presidente destaca el nombramiento y remoción de Ministros y funcionarios que dependan directamente de él; la ejecución de Leyes y Decretos; la administración del Distrito Federal; el nombramiento de funcionarios diplomáticos; el mantenimiento del orden interno, incluso *“en el caso de ser ineficaz la interposición de sus buenos oficios, para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados”*. Esta última atribución supone una modificación de la prohibición absoluta que se encontraba prevista en los anteriores textos constitucionales, y conforme al cual el Poder Ejecutivo Nacional no podía situar fuerzas militares en un Estado sin la autorización de éste.

Respecto a la división territorial, esta presenta una innovación en relación a los textos constitucionales anteriores, pues conforme al texto constitucional de 1894 existe una división a tres niveles territoriales: Nacional, Estatal y Municipal. Los Estados son competentes, entre otros aspectos, para la explotación de sus recursos naturales; la organización de *“sus Tribunales y Juzgados para la más cumplida Administración de Justicia”* (artículo 13, numeral 20); la organización administrativa y gobierno interior; la explotación del cobre y mina salinas; y a ceder parte de sus territorios para el establecimiento del Distrito Federal. En cuanto a la autonomía municipal, se reconoce *“... su independencia del poder político del Estado”* (Artículo 13, numeral 2).

## 2.2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SIGLO XX

### 2.2.2.1 CONSTITUCIÓN DE 1901

Conforme a la Constitución de 1901, la división política territorial de Venezuela se presenta de la siguiente manera: Aragua, Apure, Bolívar, Barcelona, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Maturín, Sucre, Nueva Esparta, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora y Zulia (Artículo 2).

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución de 1901, *“el Poder Público se distribuye entre Poder Federal y el Poder de los Estados, en los límites establecidos en esta Constitución”*. Seguidamente, el artículo 30 especifica que *“El Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*. Conforme con este texto constitucional, las competencias del Poder Federal se amplían conside-



rablemente, sobre todo en las competencias del Congreso. En efecto, entre otras atribuciones, corresponde al Congreso la legislación del Distrito Federal; decretar los impuestos y la organización de las aduanas; lo concerniente a los puertos y costas marítimas; la acuñación del papel moneda y legislación de Bancos.

Referido al Poder Ejecutivo, este se encuentra representado por el Presidente de la República, quien dura 6 años en su cargo y tiene como atribuciones el nombramiento de Ministros, dirigir la guerra y mandar el Ejército, expedir leyes y Decretos, el nombramiento de funcionarios públicos "cuyo nombramiento no esté atribuido a otro funcionario", la organización del Ejército y la Milicia Nacional, declarar la guerra y hacer uso de la fuerza pública.

En cuanto al Poder Estatal, esta se consagra en términos similares a los anteriores textos constitucionales, siendo competentes los Estados para la organización de su gobierno interior; la explotación de sus recursos naturales; a ceder a la Nación el territorio necesario para la conformación del Distrito Federal; y a tener como ingresos propios lo correspondiente por la explotación de las salinas, recursos naturales, papel sellado y terrenos baldíos. Por su parte, la autonomía municipal se consagra como independiente del "Poder Político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo" (Artículo 6, numeral 3). Sobre la autonomía municipal, ésta se consagra con independencia del "Poder Político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo; y en consecuencia, el Municipio podrá establecer sus sistemas rentísticos..." (Artículo 6 numeral 3º).

#### 2.2.2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1904

A diferencia de la Constitución de 1901, la división político territorial de Venezuela se conforma por los siguientes Estados: Aragua, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Táchira, Trujillo, Zamora y Zulia. Verticalmente, se establece que "El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados..." (Artículo 28). Los Estados mantienen las mismas competencias y también se reconoce la autonomía municipal en idénticos términos a lo establecido en el texto constitucional de 1901.

El Poder Ejecutivo se encuentra representado por el Presidente de la República, electo por periodos de seis años y a través de elecciones de segundo grado. En cuanto a sus atribuciones, materializan el espíritu centralista del texto constitucional de 1901, caracterizado por las amplias competencias del Congreso y las atribuciones de Presidente de la República el nombramiento y remoción de Ministros y funcionarios a su cargo; la administración del Distrito Federal y territorios federales a través de leyes orgánicas; la dirección de la guerra y del Ejército; la expedición de leyes y reglamentos; la organización del Ejército y la milicia; y la actuación en caso de alteración del orden público.

#### 2.2.2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1909

Con la Constitución de 1909 se vuelve a la división político territorial de 1864, texto constitucional que dividió el territorio de Venezuela en los siguientes Estados: Apure, Aragua, Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Monagas, Mérida, Miranda, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora y Zulia. Al igual que los textos constitucionales de 1901 y 1904, el Poder Público se divide en el "Poder Federal y el Poder de los Estados" (Artículo



33). Por lo que respecta a las competencias de los Estados y la consagración de autonomía municipal, se mantienen incólumes respecto a los textos de 1901 y 1904.

Por su parte, el Poder Federal se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se encuentra representado por el Presidente de la República, electo por un periodo de cuatro y con el mismo ámbito competencial previsto en el texto de 1904.

#### 2.2. 2.4 LAS CONSTITUCIONES DE 1914 Y 1922.

A los efectos de este trabajo de investigación, las Constituciones de 1914 y 1922 implican la ratificación de la estructura organizativa centralista heredada de los textos constitucionales anteriores. Es decir, se mantiene la división horizontal y vertical del Poder Público –incluyendo la elección de segundo grado del Presidente de la República y su ámbito competencial. Los únicos cambios que merecen ser resaltados, es que de acuerdo con el texto constitucional de 1914 el Presidente dura siete años en su cargo y además es Comandante en Jefe del Ejército.

#### 2.2. 2.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1925

La Constitución de 1925 supone un cambio sustancial respecto a las anteriores Constituciones, pues, se amplían las competencias del Poder Ejecutivo en detrimento de los Estados.

En cuanto a la división política territorial, se ratifica la división de Venezuela en 20 Estados. Referido a la división vertical del Poder Público, conforme al texto de constitucional de 1925 se consagra una división del poder en tres niveles territoriales, a saber: Poder Nacional, Estatal y Municipal. En lo tocante al Poder Nacional, a partir de la Constitución en comentarios, ahora es el único competente en lo *“relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar. Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de su policía y guardias de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal”* (Artículo 15, numeral octavo); en el *“cobro de derechos de importación, que percibirá íntegramente el Fisco Nacional”* (Artículo 15, numeral décimo cuarto); lo concerniente a los *“impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencias, fósforos, aguardiente y licores”* (Artículo 15, numeral 17); lo vinculado a las salinas, las tierras baldías, los productos de éstas, los ostrales de perlas y las minas; y *“la administración de La justicia por órgano de la Corte Federal y de Casación en los asuntos que sean de la competencia de ésta...”* (Artículo 15, numeral séptimo).

Asimismo, Poder Ejecutivo Nacional se encuentra representado por el Presidente de la República, electo por un periodo de siete años por el Congreso de la República, destacando entre algunas de sus competencias el nombramiento y remoción de Ministros y funcionarios a su cargo, la administración del Distrito Federal y territorios federales, la negociación de empréstitos, dictar Decretos, la administración de Rentas Públicas de la Nación, declarar la guerra y dirigirla, hacer uso de la fuerza pública y conceder indultos.

Sobre la competencia de los Estados, a la luz de este texto constitucional quedan prácticamente reducidos a su reconocimiento formal. Basta con mencionar que las competencias mencionadas en el párrafo anterior, pertenecían a los Estados conforme al texto constitucional anterior. También es importante acotar que en la Constitución de 1925 forma parte de la renta del Estado el situado constitucional, consagrado de la siguiente manera en el artículo 17: *“Es de la competencia de los Estados: 4º Organizar sus Rentas, que serán. 1) El Situado Constitucional que será para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le corresponda en la suma de diez millones de*

*bolívares por año que se erogará del Tesoro Nacional a favor de los Estados y en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado”.*

Respecto a los Municipios, en el texto constitucional de 1925 estos son competentes en materia de ornato, salud pública municipal, alumbrado, la administración de sus ejidos y la organización de sus rentas (Artículo 18).

### **2.2. 2. 6 LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE 1928, 1929, 1931 Y 1936**

Las reformas constitucionales sucedidas en los años 1928, 1929, 1931, y 1936 no significaron una variación importante en lo que respecta a la estructura centralista de los anteriores textos constitucionales. Es decir, se mantiene una organización del Estado con los siguiente rasgos: Una división político territorial en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal; el Poder Ejecutivo Nacional, se encuentra larepresentado por el Presidente de la República, -electo por el Senado-, y goza de las más amplias competencias; el Poder Estatal, por su parte, reducido competencialmente, sin mayores ingresos rentísticos propios, y tiene la facultad de organizar su propio régimen de gobierno interno; y un Poder Municipal competente para regulación de aspectos vinculados al ornato, sanidad, vialidad y orden público municipal, al tiempo que son ingresos propios la administración de sus terrenos propios y los productos de pesquería de peces comestibles, agricultura y cría.

### **2.2. 2. 7 CONSTITUCIÓN DE 1945, 1947 Y 1953**

La división político territorial es similar en los textos de 1945, 1947 y 1953. Por lo que respecta al Poder Nacional, este se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Específicamente, sobre el Poder Ejecutivo Nacional, este se encuentra representado por el Presidente de la República, electo por el Senado por un periodo de 5 años. En la reforma constitucional de 1947 se consagró el voto directo y secreto del Presidente. Destacan entre las atribuciones del Presidente de la República: Nombrar y remover a Ministros; dirigir la guerra, ser el máximo jerarca del Ejército y la Armada Nacional; ejercer y administrar el Distrito Federal y los territorios federales; declarar la guerra; conceder indultos;

En lo tocante al Poder Estatal, se ratifica la disminución progresiva de sus competencias, y conforme a los textos constitucionales de 1945, 1947 y 1953, los Estados tienen competencia para dictar su propia Constitución y estructura organizativa interna. Conviene decir que en el texto constitucional de 1945 se nacionaliza *“todo lo relativo a la administración de la justicia y al Ministerio.*

*Público en el territorio nacional de acuerdo con lo previsto en esta Constitución y en la Leyes.”* (Artículo 15, numeral 7º). Es decir, a partir de 1945, la administración de justicia es una facultad exclusiva del Poder Nacional. En cuanto a las rentas de los Estados, se establecen como ingresos el situado constitucional y el papel sellado, al tiempo que no pueden crear aduanas, pechar el tránsito de ganados ni de frutos, artefactos, productos u otras clases de mercancías nacionales o extranjeras.

Finalmente, en los textos constitucionales de 1945, 1947 y 1953 se reconoce la autonomía municipal y se establecen sus competencias en lo relativo a la organización de sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos; la organización de sus servicios de vigilancia; la administración de sus ejidos y terrenos propios.

### 2.2. 2. 8 CONSTITUCIÓN DE 1961

De acuerdo con la Constitución de 1961, son varias las disposiciones vinculadas al objeto de esta presente de investigación. Ahora, a diferencia de la tendencia centralizadora de las Constituciones precedentes, durante la vigencia de la Constitución de 1961 suceden importantes reformas para descentralizar competencias desde el Poder Ejecutivo hacia los Estados. De modo que, en los párrafos que siguen se analizará, en primer lugar, la estructura organizativa del Estado en la Constitución de 1961 y su régimen de competencias; y en segundo lugar, se estudiará la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCP).

Territorialmente, el artículo 12 de la Constitución de 1961 establecía que el territorio de Venezuela se dividía en el de la República, los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales, y las Dependencias Federales. Asimismo, se consagró una distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, dividido en Poder Ejecutivo (Presidencia de la República), Legislativo (Congreso de la República), Judicial (Corte Suprema de Justicia), y los órganos con autonomía funcional del Ministerio Público, la Contraloría General de la República, y el Consejo de la Judicatura; Estadal, dividido en Poder Ejecutivo (Gobernación) y Poder Legislativo (Asamblea Legislativa); y Municipal, dividido en Poder Ejecutivo (Alcaldía) y Legislativo (Concejo Municipal).

Dentro de las competencias del Poder Nacional, destacan la organización, recaudación y control de impuestos (Octava); organización y régimen de aduanas; el régimen y administración, minas e hidrocarburos (Décimo); la organización de las Fuerzas Armadas (Undécimo); las bases de la educación nacional (Décima sexta); las bases de la salud pública (Décima Séptima); y lo relativo al transporte terrestre, marítimo y aéreo (Vigésimo y Vigésimo primero); y *“toda otra materia que lapresente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por índole o naturaleza”* (Vigésima quinta).

Por lo que respecta a los Estados, el artículo 16 del derogado texto constitucional consagraba formalmente la *“autonomía”* de los Estados, y el artículo 17 prevé sus competencias en materia de organización del Poder Público Estadal (Primero), organización de los municipios (Segundo), administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional (Tercero); y *“todo lo que no corresponda, conconformidad con esta Constitución a la competencia nacional o municipal”* (Séptima).

Igualmente, de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución 1.961, los Estados no podían crear aduanas, ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales (Primero); gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio (Segundo); prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en formas diferente a los producidos en él (Tercero); crear impuestos sobre el ganado a pie y sobre sus productos o subproductos.

El artículo 16 de la constitución de 1961 previó que *“Estados son autónomose iguales como entidades políticas”*. A pesar de la consagración de la autonomía delos estados en el texto de 1961, lo cierto es que es una autonomía formal, pues, la Constitución comentada previó que el Gobernador es designado por el Poder Nacional y es agente de éste (Artículo 21). Es a partir de la Ley sobre Elección yRemoción de Gobernadores de Estado, en 1989, cuando la elección de Gobernadores se realiza por votación universal, directa y secreta.



Por su parte, el artículo 25 de la Constitución de 1961 consagraba la autonomía política de los municipios, y el artículo 31 prevé que son ingresos de los Municipios lo correspondiente de sus ejidos y bienes propios (Primero); las tasas por el uso de sus bienes o servicios (Segundo); patentes sobre industria, comercio y vehículos (Tercero); las multas que impongan las autoridades municipales (Cuarto); las subvenciones estatales y municipales (Quinto); y los demás impuestos que establezca la Ley (Sexto).

De igual manera, el artículo 137 de la Constitución de 1961 dispuso que con el voto de las dos terceras partes los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, el Poder Público Nacional pueda descentralizar materias de sus competencias a los Estados y Municipios, *“a fin de promover la descentralización administrativa”*.

Así, un análisis de las competencias en los niveles nacional, estatal y municipal conforme a la Constitución de 1961, hace evidente el amplio régimen de competencias del Poder Nacional, unas reducidas competencias de los Estados, y unas competencias municipales acordes con los asuntos propios de la vida local.

En otro orden de ideas, la Constitución de 1961 también consagró un conjunto de cláusulas que incidieron en la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales. Primeramente, se estableció una cláusula de competencias implícitas a favor del Poder Nacional; una cláusula de competencias residuales a favor de los Estados; y una cláusula constitucional de descentralización.

En cuanto a la cláusula de competencias implícitas, el Poder Nacional tenía la competencia no sólo en las materias cuya titularidad sea competente constitucionalmente, sino que, además, en aquellas materias *“... que le correspondan por índole o naturaleza”* (Vigésima quinta).

Atinente a la cláusula de poderes residuales en favor de los Estados, esta hacía competente a los Estados en *“todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución a la competencia nacional o municipal”*. En la práctica, esta cláusula resultaba inoperante por el amplísimo catálogo de competencias del Poder Nacional, así como las limitaciones establecidas por la propia Constitución a los Estados en materia tributaria.

Y referido a la cláusula constitucional de descentralización, el artículo 137 de la Constitución de 1961 disponía que *“El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”*. Es importante precisar que de acuerdo con el texto constitucional de 1961 los mecanismos para la reforma de la Constitución son la enmienda y la reforma constitucional, y en consecuencia, pareciera que los repartos de competencias constitucionales sólo pueden modificarse a través de la enmienda y la reforma constitucional. Ahora, el ya comentado artículo 137 constitucional supuso la posibilidad de modificar el reparto constitucional de competencias sin recurrir a los mecanismos formales de la enmienda y la reforma constitucional.

Asimismo, es importante destacar que durante la vigencia del ordenamiento constitucional de 1961 se promulgan un conjunto de instrumentos normativos que tuvieron por objeto desarrollar y profundizar el proceso de transferencias de competencias desde el Poder Público Nacional hacia los Estados y Municipios. Así, en Gaceta Oficial número 4.086 Extraordinario de fecha

14 de abril de 1.989, entra en vigencia la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, texto normativo que regula *“la forma de la elección directa y la remoción de los Gobernadores de Estado”* (Artículo 1).

Igualmente, el 28 de diciembre de 1989 se dicta la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (LODDTCPP). Este texto normativo es de especial importancia porque en él se hace alusión a dos nuevas categorías de reparto de competencias de los entes político territoriales, no previstos en la Constitución de 1961: Competencias concurrentes y exclusivas.

La categorización de *competencias concurrentes* es una creación doctrinaria del profesor y jurista Allan Brewer Carías (Subero, 2011) con el objeto de precisar cuáles eran las competencias constitucionales en los distintos niveles territoriales. Luego de realizar un análisis de sobre el reparto de competencias en la Constitución de 1961, Brewer identificó que en ese texto constitucional existía un conjunto de competencias cuyo ejercicio no se encuentra reservado a ninguno de los niveles territoriales de forma exclusiva, sino que la propia Constitución las asigna al “Estado”. En palabras literales de Brewer (1990):

Por ello, estimamos que todas las veces que la Constitución utiliza la palabra „Estado” tiene que entenderse como comprensivo de la totalidad de los entes que conforman la organización política nacional; en cambio, cuando la Constitución ha querido hablar específicamente de la República, de los Estados o de los Municipios, lo ha hecho expresamente (p. 723).

De esta manera es cómo se incorpora en el texto de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 la noción de competencias concurrentes, y con ello, un conjunto de competencias que no se encontraban previstas en la Constitución de 1961. Así, el artículo 4 de ese texto normativo expresa *“En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución”*, y a continuación identifica las materias objeto de competencias concurrentes: Desarrollo, protección de la familia, protección del campesino y el indígena, educación, la cultura, el deporte, servicios de empleo, formación de recursos humanos, la agricultura, vivienda, e investigación científica, ordenación del territorio, ejecución de obras públicas, protección al consumidor, salud pública y defensa civil.

Situación distinta sucede con las competencias exclusivas. El artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 dispone lo siguiente: *“A fin de promover la descentralización administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias...”*, a saber: papel sellado, administración y explotación de las piedras preciosas, conservación y aprovechamiento de carreteras, organización y recaudación de impuestos al consumo, y la administración de puertos y aeropuertos.

Si se revisa con detenimiento el encabezado del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización se intuye, en primer lugar, que el titular de las competencias que se transfieren a los Estados es el Poder Nacional. Ahora, es importante precisar que el Poder Nacional no ostenta la titularidad plena de las competencias que se transfieren a los Estados, sino que es titular de una parcela concreta de esas materias. Por ejemplo: Por un lado, el numeral tercero de la Ley Orgánica de la Descentralización de 1989 transfiere a los Estados *“La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes, y autopistas en sus territorios”*; y por el otro lado, el artículo 136 de la Constitución de 1961 establece la competencia del Poder Nacional en *“la apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales...”*. ¿Podría hablarse en esos supuestos de una



colisión en la competencia en el nivel nacional y estatal? En lo absoluto: Simplemente el legislador entendió que la exclusividad está referida al ámbito específico en el que el nivel nacional y el estatal ejercen la titularidad de una materia.

Además, el texto de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 amplía los ingresos del Estado respecto de lo establecido en la Constitución de 1961. A partir de este texto normativo, son ingresos de los Estados: el situado constitucional, ingresos adicionales, aportes generados de la transferencia de servicios, recaudación por la prestación de servicios públicos, recursos provenientes de la recaudación de sus propios ingresos y administración de sus bienes, los ingresos por la explotación de obras de infraestructura, operaciones de crédito público, y las multas y sanciones establecidas en las leyes estatales.

### 2.2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN QUE INICIÓ EN EL SIGLO XXI

Respecto al Texto Fundamental de 1961, La Constitución de 1999 prevé disposiciones normativas novedosas que sugieren un mayor compromiso por parte del constituyente en afianzar la descentralización política y administrativa en Venezuela. Efectivamente, además de constitucionalizar gran parte de las competencias normadas en texto de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, también crea un conjunto de instancias con el objeto de planificar y coordinar el proceso de descentralización.

Así las cosas, los artículos 4 y 7 del texto constitucional vigente, establecen que *“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución...”* (Artículo 4), al tiempo que en el artículo señala que *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre... descentralizado...”*.

Es decir, conforme al texto constitucional de 1999, no sólo se constitucionaliza la descentralización como forma de organización administrativa, sino que también se erige como un principio cardinal de actuación gubernativa.

Territorialmente, la República se divide así: Los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales, territorios federales y los Municipios. Además, el artículo 16 constitucional dispone lo siguiente: *“La división política territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”*.

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público, el artículo 136 el Poder Público se distribuye en Poder Público Nacional, Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal. El Poder Público Nacional, por su parte, se conforma por el Poder Legislativo (ahora unicameral, que a diferencia del texto constitucional derogado el Poder Legislativo era bicameral), Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano (integrado por los órganos de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República). El Poder Público Estatal, asimismo, se divide en Poder Ejecutivo Estatal y Poder Legislativo. Y el Poder Municipal, igualmente, se divide en la Alcaldía, y el Consejo Municipal. Además, en el mismo título en el cual la Constitución desglosa el régimen de competencias de los Poderes Públicos en sus distintos niveles territoriales, consagra, además, la figura del Consejo Federal de Gobierno, órgano constitucional de carácter interterritorial encargado del desarrollo de políticas y acciones para el desarrollo de la descentralización.



En cuanto a las competencias del Poder Público Nacional, estas se encuentran previstas en el artículo 156 constitucional. De la mencionada disposición se derivan a favor del Poder Nacional las competencias en materia de régimen tributario (numerales 12 y 13); impuestos sobre transacciones inmobiliarios (numeral 14); el régimen de minas, hidrocarburos y concesiones mineras (numerales 15 y 16); la administración y régimen de transporte terrestre, fluvial, aéreo (numerales 26 y 27). Asimismo, al igual que el texto constitucional de 1961, también se consagra, por un lado, la cláusula implícita en la que el Poder Nacional es competente en aquellas materias que le corresponda por su índole o naturaleza; así como la cláusula constitucional de descentralización (Artículo 157), y a través de ella, la Asamblea Nacional *“podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional...”*

En contraste con la amplitud de competencias del Poder Público Nacional, los artículos 159 y 160 constitucional reconocen la autonomía estatal en lo político y gubernativo, mientras que los artículos de 164 y 167 se refieren a las competencias e ingresos de los Estados.

Efectivamente, el artículo 164 constitucional incorpora en la Constitución de 1999 el régimen de competencias y de ingresos estatales consagrado en la Ley Orgánica de Descentralización de competencias de 1989, y en ese sentido, ahora se prevé que son competencias constitucionales exclusivas del Poder Estatal la organización de su Poderes y los Municipios; la administración y régimen de sus recursos, ramos tributarios propios y el papel sellado; el aprovechamiento de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional; la organización de la policía; la ejecución, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales. En cuanto a los ingresos estatales, estos son los provenientes del Situado Constitucional; los generados por la administración de sus bienes; las tasas por el uso de sus bienes y servicios; lo recaudado por la venta de especies fiscales; los generados asignados por ley nacional; y los recursos transferidos por el Fondo de Compensación Interterritorial o asignación especial. Finalmente, al igual que la Constitución de 1961, se prevé la cláusula residual que establece la competencia de los Estados en todas aquellas materias que no corresponda a la competencia nacional o municipal (Artículo 164, numeral 11).

Relativo a las competencias concurrentes, el artículo 165 constitucional dispone que su regulación se hará mediante leyes de bases -dictadas por el Poder Nacional- y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados.

En cuanto a los Municipios, la Constitución de 1999 reconoce su autonomía municipal (Artículo 168), comprendiendo *“1. La elección de sus autoridades 2. La gestión de las materias de su competencia. 3 La creación, recaudación e inversión de sus ingresos”* (Artículo 168). El gobierno municipal se encuentra representado por el Alcalde, electo por un periodo de 4 años (Artículo 174); la función legislativa le corresponde al Concejo Municipal (Artículo 175). Igualmente, son competencias del Municipio la ordenación territorial y urbanística; vialidad urbana; espectáculos públicos y publicidad comercial; protección del ambiente; salubridad y atención primaria de salud; servicio de agua potable; y justicia de paz (Artículo 178) y son ingresos del Municipio los procedentes de su patrimonio, ejidos y bienes; las tasas por el uso de sus bienes o servicios, licencias o autorizaciones; e impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio y servicios; el impuesto territorial o sobre predios rurales; los derivados del situado constitucional; y el producto de las multas y sanciones (Artículo 179).

Nótese que el texto constitucional en vigor hace una división del Poder Público en Poder Nacional, Estadal y Municipal. Por primera vez en la historia constitucional de Venezuela los Estados y Municipios adquieren la categoría de Poder Público, contrastando, por ejemplo, con el texto constitucional de 1961, que reducía a los Estados y Municipios a divisiones político-territoriales con autonomía política y financiera. En tal sentido, explica el profesor Araujo-Juarez (2007), que el poder del Estado es uno e indivisible, pero que para una mejor materialización de los cometidos estatales se distribuyen en complejos organizativos, los cuales ejercen las funciones jurídicas del Estado “...dotados de cierto Poder Público para contrarrestar las interferencias de uno sobre el otro de manera que exista un equilibrio entre ellos...”(p. 85). Esto es lo que se conoce como Poder Público. La consecuencia práctica de la noción de Poder Público, es que permite a los órganos y entes que investido de tal potestad, la materialización de funciones del Estado que le son inherentes a él.

Tomando en cuenta lo sostenido en el párrafo anterior, el artículo 136 constitucional establece que “...El Poder Público se distribuye entre el Poder Nacional, Estadal y Municipal...”. Siguiendo los aportes de Araujo-Juarez (2007) al analizar el artículo 136 citado, el legislador venezolano asume al Poder Público como uno solo –“...El Poder Público...”-, y lo distribuye territorialmente en tres niveles, es decir, “...entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional...”

Ahora, la distribución del Poder Público del artículo 136 constitucional, es cónsono, además, con la forma Estado prevista en el artículo 4 constitucional. Es decir, el Federalismo Descentralizado que adopta el Texto Fundamental venezolano permea en la estructura organizativa del Estado de tal forma que a los Estados y Municipios se les consagra como auténticos poderes públicos. De esta relación entre el artículo 4 y 136 constitucional, se generan dos consecuencias fundamentales: a) En su condición de Poderes Públicos, las competencias de los Estados y Municipios consagradas constitucionalmente y su ejercicio por parte de las regiones y localidades, en definitiva, pueden considerarse como ejecución directa de la Constitución; y b) La modificación del régimen de competencias establecido en la Constitución a favor de los Estados y Municipios, debe tomar en cuenta la condición de Poderes Públicos de los Estados Municipios, así como los principios constitucionales en materia de descentralización; c) la condición de Poderes Públicos de los Estados y Municipios los hace titulares del proceso de descentralización que se desarrolle desde el Poder Nacional. Ejemplo palmario de ello se encuentran en los artículos 157, 158 y 185 constitucionales, de cuyo análisis demuestra cómo desde los diferentes poderes nacionales ubican a los Estados y Municipios como destinatarios de la transferencia de competencia nacional: El artículo 157 prevé que el Poder Legislativo podrá transferir competencias nacionales hacia los Estados y Municipios; el 158 consagra a la descentralización como política nacional; y el 185 establece que desde el Consejo Federal de Gobierno se concretará el proceso descentralización a través de los Estados y Municipios. Este trabajo de investigación enfatiza: La promoción y fortalecimiento de la descentralización en Venezuela y la situación de los Estados y Municipios en ese proceso, obedece a una organización del estatal en la que las regiones y las localidades son consagrados como poderes públicos, y en consecuencia, están investidos de poderes jurídicos para ejecutar los principios constitucionales en materia de descentralización, y además, ser constitucionalmente los únicos destinatarios de la transferencias de competencias nacionales para el desarrollo de dicho proceso.

En otro orden de ideas, una de las innovaciones que presenta la Constitución de 1.999 respecto al texto de 1.961, es lo relativo al Consejo Federal de Gobierno (CFG) previsto en el artí-



culo 185, órgano constitucional de cooperación y coordinación para el desarrollo armonizado de la descentralización y transferencias de competencias desde el Poder Público Nacional hacia los Estados y Municipios. Igualmente, del CFG depende el Fondo Compensación Interterritorial (FCI), asignación presupuestaria destinada a los Estados y Municipios *“destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones...”*

Igualmente, la Constitución de 1999 con el fin de procurar un desarrollo armónico de la descentralización política y administrativa en Venezuela, prevé instancias de coordinación en la cada uno de los niveles políticos territoriales. En este sentido, en el plano estatal, se establece la creación de un *“Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”* (Artículo 166), y en el ámbito municipal, *“se crea el Consejo Local de Planificación Pública”* (CLPP) (Artículo 182).

Ricardo Combellas (2002), quien fue constituyente en la redacción de la Constitución de 1999, al hacer un balance sobre el régimen de descentralización en el texto constitucional vigente, pondera lo siguiente:

Así en materia de competencias exclusivas y concurrentes, como en lo que se refiere al procedimiento de transferencia de competencias del Estado central a los estados y municipios, el texto del 99 es más prolijo que el texto del 61. Así mismo destaca la creación de novedosas instituciones (la Contraloría independiente del órgano legislativo estatal, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, a nivel de los estados, y el Consejo Federal de Gobierno, órgano de planificación y coordinación de políticas y acciones para el proceso de descentralización y transferencia de competencias del Estado central a los estados y municipios), que si se llenan de vitalidad, contribuirán a mejorar la dinámica descentralizadora del Estado venezolano.

Igualmente, resalta la remisión constitucional a la ley de la creación de mecanismos de descentralización y transferencias de competencias de los estados y municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, manifestación ésta del principio de subsidiariedad consagrado por la Constitución (párrafos 26 y 27).

Asimismo, el autor objeto de comentarios en el párrafo anterior, señala como un retroceso en el marco de la Constitución de 1.999:

(...) primero, la eliminación del Senado, con su consecuencia en la imposibilidad de la creación de una auténtica Cámara Federal, concebida como asiento de la representación directa de los estados en la organización del Poder Público Nacional, como estaba previsto por sus propulsores; y segundo, la oportunidad desaprovechada de contemplar directamente en el texto fundamental la hacienda pública estatal, con su explícita dotación de recursos y tributos, administrados bajo principios autonómicos. Sin embargo esta oportunidad no quedó definitivamente cerrada, pues se incorporó a las disposiciones transitorias de la Constitución la creación de la mencionada hacienda pública estatal, como mandato obligatorio a la ley aprobada por la Asamblea Nacional, dentro del primer año contado a partir de su instalación (Combellas, 2.002, párrafo.28).

#### **2.2.4 ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CÓMO INTERPRETAR ESTA CARACTERÍSTICA**

Según Thienel (s.f) el federalismo es una *“...forma específica de la unión de estados, especialmente como una asociación de varios estados miembros, en un Estado de estados. De acuerdo*

con este criterio, en el estado federal coexisten dos tipos de „estados , a saber, los estados miembros y el estado superior, formado de la unión de aquello” (p. 1) (Texto recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/ek/ek11.pdf>). El surgimiento del federalismo ocurre, ya sea por la unión de Estados independientes, o bien por el reconocimiento que hace un Estado Unitario de la autonomía de varios de sus entidades político territoriales. De allí que, acierta Grau (2000) al precisar “...que hoy en día no puede hablarse de un esquema único de federalismo, sino que hay tantas federaciones como Estados que se definan o autoproclamen federales” (Textorecuperado de <http://www.badellgrau.com/?pag=56&ct=1005>).

Al hacer un análisis sobre el federalismo en la Constitución venezolana de 1961, Ayala Co-rao (1994) identifica cuales son los rasgos federales presentes en ese texto constitucional, a saber: a) La Cámara del Senado; b) El Distrito Federal; c) el Poder residual de los Estados; d) La enmienda y reforma constitucional; y e) órganos independientes de gobierno. En ese sentido, el autor objeto de citas concluye que Venezuela se configura como un Estado cuasi federal, pues, no obstante la consagración de un régimen federal en su Constitución, en la práctica se gobierna “...prácticamente en régimen unitario o con preponderancia del momento unitario, mediante abuso que de sus competencias hace el poder central” (Ayala, 1994, p.94). Además, debe tomarse en cuenta que el federalismo para Venezuela, además de una forma de Estado, ha significado un discurso político y social. De allí se puede explicar la denominación “federal descentralizado” contenido en el artículo 4 del texto de 1999: Es el desideratum del constituyente en materializar una forma de Estado que históricamente ha sido la enunciación formal de una voluntad política no concretada.

Asimismo, del texto constitucional de 1999 resaltan dos aspectos que a juicio de este trabajo de investigación alejan al Venezuela de ser un Estado Federal. El primero de ellos, es la eliminación del Senado que sí estaba consagrado en la Constitución de 1961. Tradicionalmente, bajo una forma de Estado federal el órgano legislativo es bicameral, precisamente, para permitir una mayor participación de las entidades territoriales en la formación de leyes y textos normativos. En consecuencia, al ser eliminado el Senado en la Constitución de 1999, fácticamente la organización del Estado venezolano se distancia mucho más del modelo federalista que dice consagrar. Y en segundo lugar, el centralismo presente en la estructura organizativa del Estado venezolano es otro de los aspectos que evidencia la inexistencia de un Estado federal venezolano: Una revisión de las competencias del Poder Nacional, Estatal y Municipal en la Constitución, conduce a resaltar el amplio catálogo de competencias del Poder Nacional frente a las competencias de consagradas a favor de los Estados.

Por su parte, según Ferrando Badia (s.f) el Estado Unitario se refiere a “...un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones del gobierno...” (Texto recuperado <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8032/1/EI%20Estado%20unitario.pdf>). Al igual que el federalismo, no existen Estados Unitarios puros. Entonces, el Estado Unitario es descentralizado cuando se refiere a una organización del Estado con un centro predominante de poder, y en el que se reconoce la existencia de una pluralidad de centros decisorios dotados de competencias que son ejercidas de forma independiente, o como bien define García Pelayo (1961) “...aquél en el que ciertas entidades territoriales tienen un esfera de competencia que le es propia y que ejerce a través de órganos propios expresión de su voluntad y no a través del poder central...” (p.242). Al preguntarse sobre el límite de la descentralización regional en Estado Unitario y la descentralización presente en el Estado Federal, Pelayo (1961) distingue que, en primer lugar, en el Estado Federal los es-



tados tienen autonomía constitucional, y en cambio, la descentralización en el Estado Unitario viene aprobada y establecida por el poder central “...y, en todo caso, tienen la naturaleza jurídica de leyes de este poder”; y en segundo lugar, en el Estado Federal los Estados participan en la formación de textos legislativo y en la reforma de la Constitución, cuestión que no sucede en el Estado Unitario descentralizado, ya que el grado de autonomía es impuesto por el poder central.

Entonces, ¿Dónde se ubica la organización del Estado venezolano? Lo primero que hay que precisar es que Venezuela no es un Estado Federal ni un Estado Unitario en sentido estricto. En cambio, sí es posible precisar hacia cual forma de Estado se inclina su estructura organizativa. No obstante el calificativo de Federal descentralizado del artículo 4 de la Constitución, materialmente Venezuela es un Estado Unitario descentralizado. Es un Estado Unitario porque, en primer lugar, su estructura organizativa está caracterizada por un Poder Nacional con amplias competencias, en contraste con las reducidas competencias estatales; y en segundo lugar, la eliminación del Senado como instancia que permitía a los Estados tener más participación en la formación de textos normativos, reduce considerablemente la influencia de esas instancias territoriales en las decisiones del Estado en diversos ámbitos. Y es un Estado descentralizado porque hay un reconocimiento constitucional de la autonomía política, administrativa y financiera de los estados y municipios; la existencia de órganos independientes de gobierno; la consagración de mecanismos para procurar la descentralización de competencias desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios; y los distintos mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles políticos territoriales a los fines de su integración en la formulación y ejecución de políticas públicas. Sí, Venezuela es un Estado que organizativamente tiende a la centralización, pero al mismo tiempo su texto constitucional prevé diversos mecanismos para la descentralización de competencias a favor de los Estados y Municipios.

Finalmente, el primer capítulo de este trabajo de investigación pudo determinar que la noción de descentralización, bien sea administrativa o política, lleva implícito la existencia de centros de poder con competencias que son ejercidas de forma independiente. En el caso de Venezuela, la descentralización halla su consagración en el texto constitucional vigente y en la Ley Orgánica de Administración Pública. También se describió cómo ha sido la evolución de la organización del Estado en sus diversas constituciones y cómo la noción de descentralización se consagró en esos textos normativos. Específicamente, se estudió la organización administrativa y el régimen de descentralización conforme a la Constitución de 1961 y 1999. Por último, habiendo sido analizado el artículo 4 de la Constitución vigente, se concluyó que no obstante la enunciación formal de una organización federal descentralizada, en realidad el Estado venezolano se asemeja mucho más a un Estado Unitario descentralizado que a un Estado Federal propiamente.

### **3. EL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL**

Corresponde a este capítulo el desarrollo del Consejo Federal en el marco de su consagración constitucional. En primer lugar se hará una revisión del artículo 185 constitucional y se precisarán los caracteres generales del Consejo Federal de Gobierno. En segundo lugar, se analizará la inserción del Consejo Federal de Gobierno en la estructura organizativa del Estado venezolano. Tercero, se estudiará cuáles son los antecedentes del CFG, lo cual implica la consulta de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Po-



der Público, texto normativo ya derogado. Y por último, se analizará los principios rectores del Consejo Federal de Gobierno.

### 3.1 EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 185 DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE. RASGOS GENERALES

Corresponde a este capítulo el desarrollo del Consejo Federal en el marco de consagración constitucional.

Como se observó en el capítulo anterior, la descentralización en Venezuela halla su fundamento frente al excesivo centralismo que caracteriza la organización del Estado venezolano. De ahí que, además de federal, el constituyente haya enfatizado en el carácter descentralizado al cual aspira Venezuela en su organización estatal. Y es en razón de esa intención descentralizadora del legislador, es que se consagra el artículo 185 constitucional, referido al Consejo Federal de Gobierno (CFG).

Primero, en cuanto a su objeto, el artículo 185 es enfático: Es un órgano de planificación y coordinación para el desarrollo del proceso de descentralización desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios. Este aspecto es la ratificación del análisis concatenado de los artículos 4, 6, 16, 157, 158, 166, 182, 184 y 239 constitucionales, esto es: la voluntad del constituyente venezolano en materializar una organización descentralizada del Estado venezolana. De forma tal, que son los Estados y los Municipios, exclusivamente, los destinatarios del desarrollo de la descentralización, y a su vez, de las instancias regionales y locales a la comunidad organizada.

Segundo, su estructura organizativa de carácter interterritorial, compuesta de la siguiente manera: Presidida por el Vicepresidente de la República, e integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada. Además, forma parte del CFG la Secretaría, su órgano ejecutivo, conformado así: el Vicepresidente de la República, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes. En el marco de un Estado Federal, las entidades territoriales suelen participar en la formación de voluntad federal a través del parlamento principalmente. Esto es lo que la doctrina denomina como *relaciones de inordinación*. Siendo que a través del Consejo Federal de Gobierno, los Estados y Municipios participan y actúan en el desarrollo del proceso de descentralización, podría ser considerarse, entonces, al Consejo Federal de Gobierno como una instancia en la que las relaciones de inordinación se manifiesta de forma patente.

Tercero, también depende del CFG el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), recursos destinados "*al financiamiento de inversiones públicas*" para promover el desarrollo de "*...las distintas entidades públicas territoriales...*", lo cual implica una reafirmación de los artículos 136 y el propio 185 constitucional: siendo que las personas jurídicas del Estado son la República, los Estados y los Municipios, y que además el objeto del CFG es el desarrollo de la descentralización desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios, entonces, las inversiones públicas que se hagan a través de FCI tienen por objeto a los Estados y Municipios con carácter de exclusividad. Finalmente, el destino de los recursos del FCI son discutidos y aprobados anualmente en base a los desequilibrios regionales.

### 3.2. LA INSERCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL ESTADO

Si se tuviera que ubicar al Consejo Federal de Gobierno en la estructura organizativa del Estado venezolano, ¿dónde sería? ¿Se encuentra inserto en la estructura del Poder Público Nacional como Poder o como órgano constitucional con status sui generis? La respuesta a esta interrogante se encuentra en el análisis concatenado de la Exposición de Motivos y de los artículos 136 y 185 de la Constitución vigente.

El primer párrafo del artículo 136 constitucional es bastante claro al establecer lo siguiente: Por un lado, el Poder Público se distribuye en el Poder Nacional, Estatal y Municipal; y por el otro, se señala cuales son los órganos que forman parte del Poder Público Nacional: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Asimismo, la Constitución vigente al consagrar la estructura del Poder Público, lo hace en el Título IV, dividido, a su vez, cinco capítulos, a saber: Capítulo I, Disposiciones Fundamentales; Capítulo II, acerca de las competencias del Poder Público Nacional; Capítulo III, sobre el Poder Público Estatal; el Capítulo IV, sobre el Poder Público Municipal; y el Capítulo V, dedicado al Consejo Federal de Gobierno.

Además, en el Título siguiente, el Título V, la Constitución venezolana describe cómo se organiza el Poder Público Nacional: El Poder Legislativo Nacional, Capítulo I; el Poder Ejecutivo Nacional, Capítulo II; el Poder Judicial, Capítulo III; el Poder Ciudadano, Capítulo IV; y el Poder Electoral, Capítulo V. Nótese que, a pesar de su reconocimiento constitucional y su previsión en la estructura del Poder Público del Estado, la figura del Consejo Federal de Gobierno no se encuentra inserta en la organización de ninguno de los niveles territoriales.

Tomando en cuenta los dos párrafos anteriores ¿Qué pretendía el constituyente venezolano: consagrar al Consejo Federal de Gobierno como un Poder Público, o como órgano con un estatus especial consagrado constitucionalmente? La respuesta pareciera inclinarse hacia la segunda opción. No es un Poder del Estado, pues, si lo fuera, el constituyente lo hubiese establecido taxativamente en el artículo 136 de la Constitución. Por el contrario, en la Exposición de Motivos de la Constitución vigente, el constituyente se refiere al Consejo Federal de Gobierno como un *“órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo”*, y así lo establece el propio artículo 185 al consagrarlo como el *“...órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización...”*.

Es claro, entonces, que el Consejo Federal de Gobierno es un órgano reconocido constitucionalmente insertado en el Título IV del Texto Fundamental como parte de Poder Público Nacional, en su Capítulo V. Ahora, a pesar de no encontrarse inserto en la estructura de ningún nivel territorial, este trabajo de investigación considera que el Consejo Federal de Gobierno se pertenece al Poder Público Nacional, no por estar consagrado expresamente como órgano del Poder Nacional, sino en atención al cometido que está llamado a cumplir: ser el órgano rector del proceso de descentralización en Venezuela en atención al principio de forma de gobierno establecido en el artículo 4 constitucional.

### 3.3. ANTECEDENTES

El artículo 185 de la Constitución vigente establece en rasgos generales el sentido y alcance del Consejo Federal de Gobierno: *“...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...". Es en definitiva, una instancia de coordinación y planificación para el desarrollo de la descentralización en Venezuela.*

Ciertamente, el artículo 185 constitucional es una innovación positiva del constituyente venezolano. Sin embargo, el Consejo Federal de Gobierno tiene su antecedente en textos normativos derogados. La crisis institucional que atravesó Venezuela en la década de los años 90 del siglo pasado obligó a la clase política de ese entonces hacer reformas institucionales para descentralizar las competencias del Poder Nacional.

En el texto constitucional de 1961 no hay referencia alguna a la creación de instancias de coordinación y planificación de políticas para el desarrollo de la descentralización. En cambio, sí se establece la competencia del Presidente de la República para reunir en convención a *"todos o algunos"* Gobernadores para la coordinación de *"planes de y labores de la administración pública"* (Artículo 190, numeral Décimo Noveno).

Es con la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODTCPP) de 1989 que comienza a crearse instancias de coordinación y planificación en los diferentes niveles territoriales.

### **3.3.1. LA CONVENCION DE GOBERNADORES**

Establecido en el artículo 29 y 30 de la LODTCPP, la Convención de Gobernadores reúne al Presidente de la República con los Gobernadores de las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 190, ordinal 19 de la Constitución de 1961. La reunión entre el Presidente y los Gobernadores se fija discrecionalmente por el Presidente en el segundo semestre de cada año, y allí se discute el Plan Coordinado de Inversiones.

### **3.3.2. EL PLAN COORDINADO DE INVERSIONES Y EL COMITÉ DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN**

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial N° 4153 Extraordinario de 28 de diciembre de 1989) (LODTCPP) establecía la figura del Plan Coordinado de Inversiones (PCI) (Artículo 16 LODTCPP), concebidas como programas inversiones en distintas áreas de desarrollo realizados por las entidades federales y el Ejecutivo Nacional con aportes provenientes de sus leyes de presupuesto. Los Planes Coordinados de Inversión se concertaban en la Convención de Gobernadores, después eran sometidos a la aprobación de Presidente de la República en Consejo de Ministros, y finalmente el Ministro de Hacienda incorpora los Planes de Inversión Coordinada en los Proyectos de Ley de Presupuesto para que sean aprobados por el Congreso y las Asambleas Legislativas (Artículo 18 LODTCPP).

Asimismo, el artículo 19 de la LODTCPP establecía la obligación del Gobernador de integrar el PCI de cada entidad federal con los programas de inversión que debían desarrollar anualmente a los Municipios.

### **3.3.3. COMITÉ DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN**

Establecido en el artículo 25 de la LODTCPP, se contemplaba que en cada entidad federal se crearía un Comité de Planificación y Coordinación, presidido por el Gobernador e integrado por su *"tren ejecutivo estatal, los alcaldes y los jefes de las oficinas nacionales y organismos regionales"*



con jurisdicción en el Estado, a fin de garantizar la necesaria coordinación, planificación, evaluación y control de los programas y acciones que se ejecuten en la Entidad Federal”.

### 3.3.4. CONSEJO TERRITORIAL DE GOBIERNO

El Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público creó la figura del Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización, de fecha 12 de agosto de 1993. De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento citado, el Consejo de Territorial de Gobierno (CTG) es un órgano de carácter intergubernamental que tuvo por objeto: *“...la colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados en el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración, y en el diseño de políticas y armonización de decisiones que conciernen e involucren a los distintos niveles de gobierno...”*.

En cuanto a su estructura organizativa, el CTG se encontraba presidido por Presidente de la República (y en ausencia de éste, el Ministro de Interior y Justicia); los Ministros del Ejecutivo Nacional; el Gobernador del Distrito Federal y una persona nombrada por el Presidente de la República por sus méritos y experiencia (Artículo 2). Dentro de las atribuciones del Consejo Territorial de Gobierno se estaban las de debatir, estudiar y alcanzar acuerdos sobre el proceso de transferencia desde el Poder Ejecutivo hacia los Estados y Municipios, así como conocer y valorar los informes periódicos relativos al proceso de descentralización (Artículo 3).

El CTG se reuniría al menos 4 veces al año, y preveía el Reglamento comentado que los Gobernadores, en su carácter de representantes del Poder Ejecutivo en las entidades federales, estaban en la obligación de establecer *“...instancias similares de carácter intergubernamental, en las cuales participen los Alcaldes de los Municipios que integran el territorio del Estado...”* (Artículo 5).

También forma parte de la estructura organizativa del CTG el Comité de Consulta Permanente y el Comité de Trabajo; el primero, integrado por el Ministro de Interior y Justicia, el Ministro para la Descentralización, y el Presidente y el Primer Vicepresidente de la Asociación de Gobernadores de Estado de Venezuela, y de sus atribuciones se desprenden la de fungir como la instancia de elaboración de informes, recibir información periódica y establecer comisiones técnicas en materia de descentralización; el segundo, el Comité de Trabajo, designados por el Comité de Consulta Permanente *“...para el intercambio de puntos de vista en los respectivos sectores de actividad pública y el examen en común de los problemas de éstos y de las medidas posibles...”* (Artículo 11).

Finalmente, se estableció la figura de los convenios de colaboración, como mecanismos de colaboración y cooperación entre la Administración Pública y los Estados, y los Estados entre sí, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Comparado con el artículo 185 constitucional vigente, es el Consejo Territorial la figura que más se asemeja al Consejo Federal de Gobierno. En ambas figuras se tiene por objeto el desarrollo del proceso de descentralización a través de mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación; y en cuanto a su conformación, el Consejo Federal de Gobierno y el Consejo Territorial de Gobierno tienen en común el carácter intergubernamental.

### 3.3.5. CONSEJO NACIONAL DE ALCALDES

Finalmente, el 19 de noviembre de 1993 se crea el Consejo Nacional de Alcaldes (Gaceta Oficial N° 35.320), órgano de coordinación entre Poder Ejecutivo Nacional y los Municipios, “...

en el desarrollo del proceso de descentralización administrativa hacia los Municipios” (Artículo 1). En cuanto a su estructura organizativa, se conforma de la siguiente manera:

El Consejo Nacional de Alcaldes estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; por los Ministros de Relaciones Interiores, quien lo presidirá en ausencia del Presidente de la república, por el Ministro del Estado para la Descentralización, quien será su primer Vicepresidente; por los Ministros de la Secretaría de la Presidencia de la república y de Estado, Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; el Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal; y por un Alcalde por cada uno de los Estados de la República, designado por la correspondiente Asociación de Alcaldes del Estado o en su defecto, por el respectivo Consejo Regional de Gobierno regulado en el artículo 5°, del Decreto N° 3.104, de fecha 12 de agosto de 1993; por el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal; y por el Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

Dentro de las competencias del Consejo Nacional de Alcaldes puede resaltarse la de actuar como instancia de entendimiento y coordinación entre el Poder Nacional y los Municipios; efectuar sugerencias al Poder Nacional en materia municipal; y en general, incentivar el desarrollo de una propuesta para la descentralización de competencias desde el Poder Nacional hacia los Municipios (Artículo 4).

Igualmente forma parte de la estructura organizativa del Consejo Nacional de Alcaldes el Directorio Permanente “...integrado por los Ministros de Relaciones Interiores, de la Secretaría de la Presidencia de la República y de Estado para la Descentralización, el Presidente de la Función para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal y por los Alcaldes designados por el Consejo...” (Artículo 3). Correspondía al Directorio Permanente la dirección y seguimiento de las decisiones asumidas en el seno del Consejo Nacional de Alcaldes (Artículo 5).

Finalmente, como parte integrante de la estructura organizativa del Consejo Nacional de Alcaldes se encontraba la figura de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), como figura de apoyo técnico del Directorio Permanente (Artículo 6).

### **3.4. PRINCIPIOS RECTORES DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO: LA PLANIFICACIÓN Y LA COORDINACIÓN CONFORME AL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

El CFG es -de acuerdo con el artículo 185 de la Constitución-, un órgano de planificación. Siendo que su cometido esencial es el desarrollo de la descentralización y la transferencia de competencia desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios, así como su carácter interterritorial, la coordinación y la planificación se erigen como los pilares fundamentales que permitirán al CFG alcanzar sus cometidos. En tal sentido, en los párrafos que siguen se abordarán los principios de de coordinación y planificación conforme al artículo 185 constitucional.

#### **3.4. 1. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN**

Siguiendo los aportes de Sánchez Morón (1992), Gallego Anabitarte (2001), y Rodríguez (2007), la coordinación es un principio que persigue el funcionamiento coherente y eficaz de la actuación administrativa. Igualmente, la coordinación administrativa implica la presencia de los



grandes actores: el coordinador, ente u órgano que concilia la diversidad de intereses en una posición de dirección y superioridad; y los órganos o entes coordinados.

Para Sánchez Morón (1992), la coordinación supone un título competencial que debe estar expresamente establecido en la ley, de manera que, por parte del órgano o ente coordinador la norma jurídica precisa los límites y alcance de la superioridad y dirección que ostenta sobre los coordinados. Además, aun cuando la coordinación supone facultades de dirección y decisión unilateral por parte del coordinador, en ningún momento hay desconocimiento de las potestades atribuidas a los coordinados al punto de limitar su autonomía en el marco de las relaciones de coordinación.

En sentido análogo, de Gallego (2001) puede inferirse que la coordinación se inserta como un principio autónomo en el marco del Derecho de Organización Administrativa, el cual tiene por objeto *"...conseguir la necesaria rapidez y eficacia de la actuación administrativa ..."*(p. 135), y con ello, se evita *"la duplicidad de funciones estableciendo reglas y vínculos de coordinación entre las entidades, a fin de alcanzar la coherencia en la actuación de la administración pública"* ( Lópezde Olvera, s.f, p.312).

En relación al objeto del principio de coordinación, conviene citar textualmente lo sostenido por Rodríguez (2007):

En este sentido, la coordinación administrativa tiene por objeto conseguir la necesaria rapidez, eficacia y eficiencia de la actuación administrativa mediante el ejercicio compatible, estructurado, sincronizado y resolutorio de competencias y atribuciones de los organismos y órganos conformantes de la Administración Pública. La coordinación persigue la coherencia y compatibilidad de la actuación administrativa, respetando las competencias de los entes públicos, pero otorgando al agente coordinador la capacidad jurídica suficiente para la adopción de acciones resolutorias ( Texto recuperado de : [http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2007/novi/revges\\_63.pdf](http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2007/novi/revges_63.pdf))

También se desprende de Gallego (2001), previamente citada, que es un rasgo distintivo del principio de coordinación administrativa su ejercicio sobre competencias ajenas. Es decir, frente a una pluralidad de órganos y organizaciones igualmente competentes entre sí en diversos asuntos, el órgano o ente coordinador lejos de desconocer el ámbito competencial de cada una de estos órganos, en cambio, debe conciliar y tomar en cuenta los puntos de vista existente a los fines de lograr una actuación coherente en el entramado organizativo de la Administración.

Sánchez Morón (1992), quien ya sido citado en párrafos precedentes, da a entender que sin el principio de coordinación puede llegarse a una *"peligrosa fragmentación burocrática"*:

La imprescindible conexión entre los distintos enclaves o unidades administrativas y los intereses sociales concordantes (a través de los grupos exponenciales de esos intereses) puede dar lugar a un nuevo corporativismo basado en una disgregación de centros de referencia público-privados si falta una dirección político-administrativa coherente que armonice los diversos intereses, controle su forma de gestión y atribuya a cada uno su importancia respectiva en el marco de una escala de prioridades (p. 197).

Culmina Sánchez Morón (1992) afirmando:

En ausencia de un proyecto político global y de una coordinación, aunque flexible, de todos los aparatos públicos que giran en la órbita del Estado, la necesaria apertura de la Administra-

ción al medio social ¿puede dar lugar a un reparto de parcelas de poder e influencia (lotizzazione en la expresiva terminología italiana) entre los diversos grupos políticos y de intereses, con sus consecuencias clientelistas y, a la larga, desestabilizadoras. (p. 197).

Además, la coordinación administrativa encuentra principalmente su manifestación en la Constitución y en la Ley Orgánica de Administración Pública. En la Constitución vigente, por ejemplo, conforme al artículo 156 numerales 13 y 19 corresponde al Poder Público Nacional “...*la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias*”(Artículo 156, numeral 13), así como “...*El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística*” (Artículo 156, numeral 19).

Igualmente, en el marco de las competencias del Poder Público Estatal, se desprende de la Constitución venezolana que “*La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional*” (Artículo 164, numeral 10); así como las leyes de bases por las cuales se regulan las materias objeto de materia concurrente se regirán por los principios de “*coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad*” (Artículo 165).

También, la coordinación resalta en el marco de las competencias municipales así:

**Artículo 184.** 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:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

Asimismo, la coordinación es consagrada en los artículos 166 y 182 constitucionales, referido al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y al Consejo Local de Planificación Pública, instancias de formulación de proyectos en los ámbitos regionales y locales de gobierno.

El estudio de cada una de las instancias de coordinación citadas previamente, será abordado en el subtítulo y capítulos siguientes. Únicamente interesa a este capítulo señalar cómo se materializa el principio de coordinación en el ordenamiento constitucional venezolano.

Por último, se consagra el principio de coordinación en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), de la siguiente manera:

**Artículo 23.** Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Asimismo, conforme al artículo 44 de la LOAP, el Presidente y Vicepresidente de la República son órganos superiores de dirección de la Administración Pública Nacional, y es la Comisión Central de Planificación el “*órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada*”. Igualmente, del texto normativo objeto de citas también se desprende que corresponde al



Presidente de la República en colaboración con el Vicepresidente la dirección de la Administración Pública Nacional (Artículo 46). Más adelante, en el artículo 57, se establece que la Comisión Central de Planificación “...es el órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada...”.

En el marco del Consejo Federal de Gobierno, la coordinación administrativa debe lidiar y conciliar los intereses de las personas jurídicas destinatarias del proceso de descentralización desde el Poder Nacional: Los Estados y Municipios. La coordinación en el seno de este órgano constitucional tiene el cometido de conciliar los intereses particulares de las regiones y los municipios en torno a aspectos como el proceso de transferencia de competencias, las materias que han de ser descentralizadas, o cómo serán invertidos los recursos de Fondo de Compensación Interterritorial, por ejemplo.

Así, siendo el órgano rector del proceso de descentralización, las decisiones, los planes, y la inversiones que se realicen en el marco del CFG, serán expresión de la actuación unificada, coherente y eficaz de los entes territoriales en torno al proceso de descentralización.

#### 3.4. 2. EL PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN.

De acuerdo con Sandoval Escudero (2014), la planificación, primeramente, es una disciplina con orígenes diversos, de allí que su objeto de estudio sea complejo; en segundo lugar, son inherentes a la noción de planificación “*el diagnóstico, la definición de objetivos y la conformación de planes*”; tercero, lo político, y más específicamente aquello que se denomina “proyecto político”, influye y determina el proceso de planificación; y cuarto, la planificación como disciplina se encuentra enmarcado en “*unas de las etapas de un proceso de gestión y/o de gobierno*”, aunque en ocasiones se sitúe a la planificación como integrada al proceso de toma decisiones.

En el marco del Consejo Federal de Gobierno, Grau (2000) da a entender que la planificación precisa cómo se va a materializar el proceso de descentralización. La coordinación permite la actuación única y coherente del Consejo Federal Gobierno frente a los entes destinatarios de la transferencia de competencias, pero la planificación supone cómo se instrumentalizará la descentralización. Planes, acciones, procesos, objetivos, esos asuntos operativos atañen a la planificación en el ámbito Consejo de Federal de Gobierno.

Ahora bien, si se toma en cuenta que el objeto principal del Consejo Federal de Gobierno es el desarrollo y materialización de la descentralización territorial desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios, entonces, una consecuencia previsible de su objeto y de sus principios es el desarrollo de planes en materia de planificación territorial.

Aunque no sea el objeto de estudio, para este trabajo de investigación sí es útil señalar los aspectos generales de la planificación en el ordenamiento jurídico venezolano.

En el sentido antes descrito, constitucionalmente la planificación en Venezuela halla su consagración, primeramente, en los artículos 4, 6 y 16 de la Constitución venezolana, al establecer una organización descentralizada del Estado. Más adelante, los artículos 157 y 158 consagran a la descentralización como “*política nacional*”, y en consecuencia, la Asamblea Nacional tenderá a la descentralización de competencias del Poder Nacional hacia los Estados y Municipios; y por el otro, se concibe a la descentralización como mecanismo que profundiza la democracia en la población. Lo artículos citados implican que cualquier política de desarrollo y planificación en Venezuela debe atender al modelo de organización descentralizada previsto en la Constitución vigente, y en consecuencia respetar los elementos inherentes esa forma de organización estatal.



Por lo que respecta concretamente a la planificación territorial, el artículo 156 constitucional, numeral 19, establece la competencia del Poder Público Nacional en *“El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimiento técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística”*; y en el numeral 23 del artículo constitucional citado, se establece la competencia del Poder Público Nacional en *“Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo y ordenación del territorio”*.

Referido a las competencias al ámbito estatal, el artículo 166 de la Constitución prevé la creación en cada Estado de un *Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*, como instancia de planificación y coordinación de políticas públicas estatales.

En ámbito local, el artículo 178 de la Constitución consagra la competencia de los Municipios en materia de ordenación territorial y urbanística (numeral 1). Además, se prevé en el artículo 182 la creación del Consejo Local de Planificación Pública, como instancia de planificación y coordinación de políticas públicas municipales.

Normativamente, la planificación en Venezuela halla su desarrollo en la Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Popular, la cual, en su artículo 1 prevé como objeto establecer los principios y normas que rigen la planificación en las distintas ramas del Poder Público y las organizaciones de base del Poder Popular. Resalta de esta ley su fundamento en *“principios y valores socialistas”*, lo cual contraviene la Constitución venezolana en tanto que el Texto Fundamental venezolano no consagra al socialismo como doctrina política. Además, resalta de este texto normativo que, siendo la descentralización principio rector de la organización territorial del Estado, en cambio, el texto normativo objeto de citas no lo menciona en su artículo 2.

Los artículos 8 al 16 del texto legal objeto de citas consagra el denominado Sistema Nacional de Planificación, conformado por el conjunto de instancias de planificación en los diferentes niveles político territoriales, con el objeto de diseñar, evaluar y ejecutar políticas públicas para cada instancia político territorial. Particularmente el artículo 8 resalta al acotar que los objetivos trazados en el Sistema Nacional de Planificación, tienen por objeto consolidar con las metas planteadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, y no conforme a los principios en materia de organización territorial previsto en la Constitución.

El artículo 10 prevé las instancias integrantes del Sistema Nacional de Planificación, a saber: a) El Presidente de la República; b) la Comisión Central de Planificación, órgano encargado de velar por el cumplimiento del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Artículo 16); c) el ministerio con competencia en materia de planificación; d) los órganos responsables de la planificación en los niveles regionales y locales de gobierno; e) el Consejo Federal de Gobierno; e) los Consejos Presidenciales del Poder Popular; f) los Consejos Estadales de Planificación; g) los Consejos Locales de Planificación; h) los Consejos de Planificación Comunal; i) y los Consejos Comunales. Igualmente, los artículos 12, 13 y 14 de Ley Orgánica de Planificación Popular enfatiza que los planes de desarrollo que materialicen las instancias de planificación en los distintos niveles territoriales, deben guardar correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Corresponde a los capítulos 3 y 4 de este trabajo de investigación precisar la constitucionalidad del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.



Finalmente, el artículo 19 establece que las políticas públicas que se desarrollen en cada uno de los niveles político territoriales, debe atender "...a un sistema integrado de planes..." segmentados en 1) Planes Estratégicos, conformados por 1.a) El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; 1.b) Planes Sectoriales de las áreas del Plan Nacional de Desarrollo; 1.c) Plan de Desarrollo Regional; 1.d) Plan de Desarrollo Subregional; 1.e) Plan de Desarrollo Estatal; 1.f) Plan de Desarrollo Municipal; 1.g) Plan Comunal de Desarrollo; 1.h) Plan Comunitario; 1.j) Planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público; y 1.k) "...los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica..."; y 2) Planes Operativos, divididos en 2.a) Plan Operativo Anual Nacional; 2.b) Plan Operativo Anual Regional; 2.c) Plan Operativo Anual Subregional; 2.d) Plan Operativo Anual Estatal; 2.e) Plan Operativo Anual Municipal; 2.f) Plan Operativo Anual Comunal; y 2.g) los Planes Operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

En otro orden de ideas, conforme a *Ley Especial sobre la Organización del Distrito Capital*, texto que tiene por objeto el desarrollo y organización del Distrito Capital (Artículo 1), dentro de las competencias del Distrito Capital se encuentra: "Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, y actividades, destinados a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos" (Artículo 6, numeral 5).

Por su parte, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público desarrolla los principios constitucionales de la descentralización territorial y administrativa. En el marco de la planificación territorial, el artículo 4, numerales 1 y 12 establecen que el Poder Nacional transferirá progresivamente a los Estados las competencias en materia de planificación y coordinación del desarrollo integral del Estado, así como la ordenación territorial del Estado conforme a la ley nacional. Asimismo, el artículo 19 del texto objeto de comentarios establece la figura del Plan Coordinado de Inversiones (PCI), plan anual de inversiones que realiza el Poder Nacional y el Poder Estatal mediante aportes conjuntos. Específicamente, en el artículo 20 numeral 4, forma parte de las áreas de inversión bajo la figura del PCI los "programas de reordenación de las áreas urbanas y rurales".

Finalmente, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal es otro texto normativo que alude al principio de planificación. El artículo 1 de este normativo establece que "La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control..." Igualmente, del artículo 56 numeral 2 prevé la competencia del Municipio en materia de "...a. La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público".

De los artículos 60 y 61 se desprende el marco general del ordenamiento y la planificación territorial municipal y el artículo 75 de la ley objeto de comentarios establece que el Poder Público Municipal se ejerce a través de cuatro funciones: legislativa, deliberante, contralora, y planificación. Por lo que respecta a la función de planificación, esta será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública.

En concordancia con lo establecido en los párrafos precedentes, los artículos 110, 111 y 112 están referidos al Sistema Nacional de Planificación. Así, de los mencionados artículos se desprende que el Municipio se registrará por el Sistema Nacional de Planificación con el objeto de

promover un desarrollo coordinado y de la actividad planificadora del Municipio (Artículo 110); el Consejo Local de Planificación Pública es la instancia encargada de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo, con sujeción al Plan de Desarrollo Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales de planificación (Artículo 111); y el Consejo de Planificación Comunal,(...)

Órgano encargado de la planificación integral que comprende el ámbito geográfico y la población de una comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación... (Artículo 112).

A modo de conclusión, el contenido de este capítulo permitió a este trabajo de investigación, en primer lugar, determinar que el Consejo Federal de Gobierno es la expresión de la voluntad descentralizadora del legislador venezolano, al consagrar constitucionalmente una instancia encargada del desarrollo de la descentralización en Venezuela. Resalta también, su carácter interterritorial, pues su estructura organizativa se halla integrada por representantes de los estados y municipios, los destinatarios exclusivos del proceso de descentralización.

Después, analizada la inserción del Consejo Federal de Gobierno en la estructura organizativa del Estado, se concluyó que es un órgano de rango constitucional, que no forma parte de ninguno de los niveles territoriales, sin embargo, este trabajo concluyó que en razón de ser la instancia rectora del proceso de descentralización, debería considerarse como un órgano del Poder Público Nacional.

Acto seguido, después del estudio del derogado texto de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, así como sus textos reglamentarios, se determinó que los antecedentes del Consejo Federal de Gobierno se encuentra en figuras como la Convención de Gobernadores, el Plan Coordinado de Inversiones, y el Consejo Territorial de Gobierno. En especial, el Consejo Territorial de Gobierno es la instancia que más se asemeja al actual Consejo Federal de Gobierno.

Y por último, la coordinación y la planificación como los pilares fundamentales del Consejo Federal de Gobierno. En el marco de este órgano constitucional, la coordinación permite el diseño y el funcionamiento eficaz y coherente del proceso descentralizador en Venezuela; mientras que la planificación alude a la materialización de la descentralización a través de proyectos y planes. En caso particular de la planificación, la Reforma de la Ley Orgánica para la Planificación Popular destaca por consagrar al socialismo como doctrina política como parte de sus principios rectores, y la sujeción de los distintos planes de desarrollo al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

#### 4. La Estructura Organizativa del Consejo Federal de Gobierno Conforme A Las Normas De Rango Legal Y Sublegal Vigente En El Ordenamiento Jurídico Venezolano

Como se precisó en el capítulo anterior, el artículo 185 constitucional consagra la figura del Consejo Federal de Gobierno, órgano de rango constitucional encargado de dirigir el proceso de descentralización y transferencia de competencias desde el Poder Ejecutivo Nacional hacia los Estados y Municipios. Adicionalmente, se estudió la figura del Fondo de Compensación Interterritorial. Ahora corresponde a este capítulo el estudio del Consejo Federal de Gobierno conforme a sus normas de rango legal y sublegal, y la correspondencia de esos instrumentos normativos



con la Constitución vigente. Respecto a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, primeramente se analizará su objeto, principios, lineamiento y estructura organizativa; y acto seguido, se estudiará la figura del Fondo de Compensación Interterritorial, su naturaleza, finalidad, antecedentes, principios y la Administración del Fondo. Concerniente al Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, se precisará si las figuras político territoriales previstas en este Reglamento guardan correspondencia con la descentralización prevista constitucionalmente, y posteriormente se analizará la figura del Fondo de Compensación Interterritorial y su regulación reglamentaria. Finalmente, las conclusiones respectivas.

## 4.1. LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO: OBJETO, PRINCIPIOS, LINEAMIENTOS, ESTRUCTURA ORGANIZATIVO

### 4.1.1 OBJETO

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) se refiere al objeto de este órgano de la siguiente manera:

**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.

Del artículo citado podría comentarse lo siguiente: Primero, la norma citada establece que el objeto del CFG es desarrollar las políticas de coordinación y planificación para contribuir con *“el adecuado desarrollo regional”*, en función de las competencias atribuidas constitucionalmente. Nótese que se emplea un término muy ambiguo para precisar el objeto del CFG; redacción que, además, colide con establecido por la norma constitucional sobre el Consejo Federal de Gobierno.

Igualmente, el término *“desarrollo regional”* no es por sí mismo garantía de una política de descentralización y transferencia de competencias desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios, como lo ordena el artículo 185 constitucional. De hecho, pueden existir políticas de *“desarrollo regional”* fomentadas por el Poder Nacional sin que ello implique descentralización y transferencias de competencias hacia los Estados y Municipios.

En segundo lugar, el artículo 1 de la LOCFG también tiene como objeto *“... la transferencia de competencias entre los entes territoriales y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado...”*. Vuelve la norma citada a matizar el objeto del CFG conforme al texto constitucional: por un lado, se excluye al Poder Nacional como la instancia desde donde operará la descentralizadora de competencias hacia los Estados y Municipios, y por el otro, se agrega a *“... las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado...”* como sujetos destinatarios del proceso de descentralización.

Igualmente, sobre *“... las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”*, conviene hacer las siguientes precisiones: a) La transferencia de competencias, así sea parcial, opera únicamente entre organizaciones personificadas, es decir, entes a quien el ordenamiento jurídico las hace detentadoras de potestades y competencias. En Venezuela, son personas jurídicas del Estado: la República, los Estados y los Municipios. Cada una de estas personas jurídicas posee un



ámbito competencial y una estructura organizativa propia consagrada en la Constitución (Artículos 16, 136, 156, 159, 168), y en ningún artículo de la Constitución venezolana se hace mención a “...las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” como persona jurídica; y b) El Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional, tiene por objeto fortalecer el proceso de descentralización y transferencia de competencias desde el **Poder Nacional hacia los Estados y Municipios** (negritas y subrayado de este trabajo de investigación), y no puede ser de otra manera, pues las personas jurídicas integrantes del Estado venezolano son la República, los Estados y Municipios.

El artículo 2 de la LOCFG, por su parte, aun cuando es mucho más cónsono con el artículo 185 constitucional, insiste en extender el proceso de descentralización y transferencia de competencias hacia “...las organizaciones de base del Poder Popular...”, lo cual es incorrecto por las razones expuestas en el párrafo anterior.

#### 4.1.2. PRINCIPIOS

Un análisis concatenado de los artículos 4, 6, 16, 157, 158, 159, 165, 168, 182, 184 y 185 previstos en la Constitución venezolana, se puede apreciar que el Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional tiene como principios obligatorios a la descentralización, la coordinación y la planificación. No obstante, en la LOCFG los principios rectores de este órgano constitucional son la “...justicia social, participación ciudadana, protección de la integridad territorial, desarrollo sustentable, cooperación entre las entidades públicas territoriales, corresponsabilidad, interdependencia, solidaridad y concurrencia”. Es obvio, entonces, la disparidad existente entre los principios que informan al Consejo Federal de Gobierno en la Constitución venezolana, en comparación con los principios establecidos en el artículo 2 de la LOCFG.

#### 4.1.3. LINEAMIENTOS

El artículo 2 de la LOCFG prevé que los lineamientos del CFG son vinculantes para las entidades territoriales. Llama la atención que el legislador, en vez de enfatizar en la LOCFG la vinculación de los principios del CFG establecidos en el texto constitucional, optó, en cambio, por consagrar un conjunto de principios de los cuales no se desprende la intención por fortalecer la descentralización desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios.

Además, la LOCFG determina el contenido y alcance de lo que debe entenderse por sociedad organizada y transferencia de competencias, nociones medulares de lo que es la descentralización administrativa. Así, la sociedad organizada “está constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular” (Artículo 4 de la LOCFG). En el siguiente capítulo se determinará si estas organizaciones de participación contribuyen, o no, con el fortalecimiento de la descentralización.

Por lo que respecta a “transferencia de competencias”, es definida por la LOCFG como “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” (Artículo 7 LOCFG). La transferencia de competencias para este texto normativo, no es el instrumento por medio del cual un ente traslada la titularidad de una competencia a otro ente, de manera que el ente cuya competencia fue transferida, la ejerce de forma independiente y sin relación de jerarquía o tutela alguna. En cambio, para la LOCFG la trans-





ferencia de competencias es el instrumento para fortalecer un tipo de manifestación de participación ciudadana (organizaciones del Poder Popular) y una instancia territorial específica (Distritos Motores de Desarrollo), atendiendo a los lineamientos del plan de gobierno del Poder Ejecutivo (Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación). Sin duda alguna, ello vulnera el alcance del artículo 185 constitucional porque, primero, el CFG como órgano constitucional no atiende a los lineamientos del Poder Ejecutivo, sino que se enmarca en los principios consagrados en la propia Constitución; y en segundo lugar, el CFG tiene como objeto el desarrollo de la descentralización desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios, de ahí que resulte inconstitucional que LOCFG prevea como destinatarios de la descentralización y la transferencia de competencias a las organizaciones del Poder Popular y a los Distritos Motores de Desarrollo.

Adicionalmente, la LOCFG se refiere a los “*Distritos Motores de Desarrollo*”(DMD) (Artículo 6) como espacios geográficos creados discrecionalmente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros “*sin perjuicio de la organización política territorial de la República*” (subrayado y cursivas de este trabajo de investigación). Aun cuando el estudio pormenorizado de los DMD se hará en los párrafos que siguen, de la norma citada podrían hacerse las siguientes consideraciones: a) Los Distritos Motores de Desarrollo destacan por ser un espacio geográfico cuya creación corresponde discrecionalmente al Presidente de la República, con independencia de la división política territorial existente; b) los Distritos Motores de Desarrollo tienen por objeto el desarrollo de proyectos sociales, científicos y económicos para el desarrollo del Poder Popular “***...en aras de facilitarla transición hacia el socialismo***” (resaltado y cursivas de este trabajo de investigación). Contrastado con lo que establece el texto constitucional, es obvio que la LOCFG vulnera el artículo 185 constitucional en tanto que dicha figura territorial no es sujeto destinatario ni de la descentralización ni del proceso de transferencia de competencias.

#### 4.1.4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: LA PLENARIA Y LA SECRETARÍA

Conforme al artículo 185 constitucional, la estructura del CFG se encuentra conformada por una Plenaria, conformada por el Vicepresidente de la República quien es el presidente del CFG, los Gobernadores de cada Estado, un Alcalde por cada Estado, y un representante de la sociedad organizada; y la Secretaría, instancia ejecutiva del CFG conformada por el Vicepresidente de la República, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes.

De acuerdo con la LOCFG, y en correspondencia con lo establecido por la norma constitucional, el Consejo Federal de Gobierno se encuentra conformado por la Plenaria y la Secretaría (Artículo 9 de la LOCFG). La Plenaria es el órgano que reúne a todos los integrantes del Consejo de la forma señalada por la Constitución. Sin embargo, la LOCFG en vez de referirse a la “*sociedad organizada*” como lo hace la Constitución, alude a “*los voceros o voceras de las organizaciones de base del Poder Popular*”. Esa matización no es casual: como verá más adelante, las organizaciones de base del Poder Popular tienen el rasgo característico de ser instancias de participación fuertemente centralizadas y dependientes del Poder Ejecutivo.

En cuanto a los Alcaldes, el artículo 12 de la LOCFG prevé que su escogencia se hará “*... por decisión de la mayoría de los Alcaldes o Alcaldesas de cada uno de los estados que conforman la República...*”. Duran un año en sus cargos.

Referente a las competencias del Consejo Federal de Gobierno, la LOCFG en su artículo 14 reafirma la vocación centralista de la LOCFG. Los primeros cuatro numerales del mencionado artículo

lo 14 establece como competencia de la Plenaria del CFG “Proponer al Presidente de la República...”; la transferencia de competencias y servicios a los Poderes Públicos Territoriales o a las organizaciones de base del Poder Popular, así como la creación de los Distritos Motores del Desarrollo.

En primer lugar, el CFG no se haya supeditado al Poder Ejecutivo, pues, como se ha sostenido, el CFG es un órgano de carácter constitucional no inserto en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional, ni en la de ningún otro órgano Poder Nacional (como también se desprende del texto constitucional). En el ejercicio de su autonomía constitucional, las decisiones del CFG no deben refrendarse ni se *proponen* al Presidente de la República para su aprobación, sino que el Vicepresidente de la República en su carácter de Presidente del CFG tiene la competencia constitucional de exigir al Presidente de la República, así como a los Gobernadores y Alcaldes, el cumplimiento de las decisiones tomadas en el seno del CFG. Esta lectura es cónsona con el artículo 2 de la LOCFG que establece “*los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales...*” Si, por el contrario, se asume que las decisiones del CFG deben proponerse o sugerirse ante el Presidente de la República para su aprobación, en el fondo se está asumiendo la superioridad del Poder Ejecutivo Nacional sobre el CFG, lo que implicaría una limitación a la autonomía constitucional del propio CFG.

En segundo lugar, el artículo 14 de la LOCFG insiste y ratifica en hacer sujetos de transferencia a las organizaciones del Poder Popular y a los Distritos Motores de Desarrollo, aspectos totalmente inconstitucionales, ampliamente explicado en párrafos anteriores.

Los artículos 18 y 19 de LOCFG establecen que la Secretaría es el órgano de administración y ejecución del Consejo Federal de Gobierno, y está integrado por el Vicepresidente de la República, dos Ministros pertenecientes al Gabinete Ejecutivo – uno de los cuales será el encargado del desarrollo territorial, tres Gobernadores y tres Alcaldes elegidos de la Plenaria del Consejo. Los Gobernadores y Alcaldes durarán un año como miembros de la Secretaría.

Relacionado con sus atribuciones, del artículo 20 de la LOCFG se derivan las atribuciones en su mayoría operativas, vinculadas con la elaboración del orden del día, suscribir y archivar de los actos del Consejo, y examinar las propuestas que deban ser presentadas a las deliberaciones de la Plenaria (numerales segundo, tercero, cuarto y séptimo); controlar la administración del Fondo de Compensación Interterritorial, definir las áreas de inversión de sus recursos, elaborar el proyecto de informe sobre gestión de sus recursos y hacer seguimiento a la ejecución de los recursos asignados (numerales sexto, undécimo, duodécimo, décimo octavo); evaluar los sistemas de indicadores e índice de desequilibrio territorial (numeral décimo cuarto); proponer el proyecto de presupuesto anual del CFG (numeral décimo quinto); crear y suprimirlos servicios y organismos técnicos relativos al funcionamiento y a la gestión del CFG (numeral quinto y octavo); establecer las sedes de las oficinas regionales del CFG (numeral noveno); elaborar y evaluar los cálculos para las distintas áreas de inversión y distribuir los fondos y otros recursos destinados al desarrollo territorial equilibrado (numerales décimo tercero y décimo séptimo).

Sin embargo, el comentado artículo 20 de la LOCFG supedita la elaboración y ejecución de los proyectos diseñados en el CFG conforme a los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Así lo establecen los numerales primero y décimo del artículo comentado:

Artículo 20: Las atribuciones de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno son las siguientes:

1. Elaboración y ejecución de los planes dirigidos a la realización de los objetivos y fines del Consejo Federal de Gobierno en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

10. Elaborar el proyecto y los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Regional, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para someterlo a consideración del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros y Ministras.

El Consejo Federal de Gobierno, tal y como lo establece la constitución venezolana, es el órgano encargado del desarrollo y promoción de la descentralización. Como órgano constitucional, tiene el cometido esencial de materializar una organización descentralizada del Estado de acuerdo con lo establecido en los artículos 4, 6, y 16 constitucionales. De forma tal que, el diseño, desarrollo y ejecución de los planes que surjan en el CFG deben ser expresión los principios consagrados en la Constitución a favor de la descentralización.

Como se sostuvo en párrafos anteriores, condicionar los planes y proyectos del CFG a la aprobación del Poder Ejecutivo, y más aún, al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, es admitir la inferioridad jerárquica del CFG frente al Poder Ejecutivo, aspecto que vulneraría la autonomía constitucional del CFG y el carácter vinculante de sus decisiones para cada uno de los niveles políticos territoriales.

Asimismo, el numeral 16 del artículo 20 comentado, prevé la capacitación a las organizaciones base del Poder Popular *“en las competencias que estén en condiciones de asumir”*. Como se dijo anteriormente, constitucionalmente ni sociedad organizada ni las organizaciones del Poder Popular pueden ser sujetos de transferencias de competencias, pues, el proceso de descentralización conforme al artículo 185 constitucional desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios.

## **4.2. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL: NATURALEZA, FINALIDAD, ANTECEDENTES, PRINCIPIOS Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO**

### **4.2.1. NATURALEZA Y FINALIDAD**

Conforme con el artículo 185 de la Constitución venezolana y el artículo 21 de la LOCFG, se crea el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), dependiente del Consejo Federal de Gobierno, y administrado por su Presidente a través de la Secretaría. Específicamente, el artículo 185 constitucional y 22 de la LOCFG disponen que el Fondo tiene por objeto: a) financiamiento de inversiones públicas para la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones; b) la cooperación y complementación de políticas de desarrollo entre entidades territoriales; y c) dotación de obras y servicios para las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el artículo 27 del Reglamento del Consejo Federal de gobierno lo consagra como *“...servicio desconcentrado sin personalidad jurídica con autonomía funcional, administrativa, de gestión y financiera, dependiente e incorporada al Consejo Federal de Gobierno y tendrá su patrimonio separado del presupuesto de Gastos de la República...”*



## 4.2.2. ANTECEDENTES

### 4.2.2.1. EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Los antecedentes del FCI interterritorial pudieran hallarse en la legislación venezolana derogada y en el Derecho Comparado. Por lo que respecta a la legislación venezolana derogada, el *“DECRETO LEY QUE REGULA LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PRODUCTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN”* (Gaceta Oficial N° 35.359), de fecha 13 de diciembre de 1993, crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FID), *“...Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal”*, y adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, cuyas funciones eran ejercidas en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (Artículo 4).

Sobre la base de los principios de eficiencia, compensación interterritorial y desarrollo regional, el FDI tiene por objeto, en primer lugar, determinar la participación de los Estados y Municipios de lo recaudado por el Impuesto al Valor Agregado; y en segundo lugar, *“...negociar y canalizar hacia los Estados y Municipios recursos financieros de otras fuentes destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional...”* (Artículo 5). Referido al destino de los recursos del FID, establece el artículo 7 del Decreto comentado, lo siguiente:

1. La inversión nueva en los sectores donde se haya producido transferencia de competencias o servicios.
2. Los programas de modernización y adecuación institucional de Estados y Municipios para asumir las competencias y servicios transferidos.
3. Las deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal adscrito a los servicios y competencias objetos de transferencia.
4. Los gastos de preinversión, diseño y preparación de programas y proyectos.
5. Asistencia técnica a los Estados y Municipios.
6. Estudios y propuestas que faciliten, promuevan y fortalezcan el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
7. Sus gastos de funcionamiento.
8. Otros gastos cónsonos con su objeto.

### 4.2.2.2. EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL DE ESPAÑA

El artículo 158 de la Constitución española de 1978 establece la figura del *“Fondo de Compensación”* en los siguientes términos:

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.
2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de in-



versión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

El Fondo de Compensación previsto en la Constitución Española plantea al igual que la Constitución de 1999, una instancia que tenga por objeto corregir los *“desequilibrios económicos interterritoriales”*.

#### 4.2.3. PRINCIPIOS

Conforme al artículo 24 de la LOCFG son principios del FCI la *“...transparencia, simplicidad, productividad, control y rendición de cuentas...”* En especial referencia a la rendición de cuentas y al control del Fondo, de los artículos 25 y 26 de la LOCFG se deduce que, por un lado, los entes y órganos financiados por el Fondo *“...deberán rendir cuenta al Consejo Federal de gobierno del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial”* (Artículo 26); y por el otro, que el control y fiscalización del FCI está a cargo del Consejo Federal de Gobierno y sujeto a *“...las competencias atribuidas a la Contraloría General de la República y demás órganos competentes integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal”*.

#### 4.2.4. LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

El artículo 23 de la LOCFG prevé que es la Secretaría del CFG la instancia encargada de decidir, administrar y aprobar *“los montos que asignará a través de los estados, los municipios, las organizaciones de base del Poder Popular y las estructura de los Distritos Motores de Desarrollo”*. Para este trabajo de investigación este artículo merece especial análisis conforme al artículo 185 constitucional y los ingresos de los Estados y Municipios.

Tal y como sugiere Subero (s.f), un análisis concatenado de los artículos constitucionales 185; 164, numeral tercero; 167, numeral sexto; 179, numeral cuarto; y el artículo 138, numeral séptimo de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, revela que son los Estados y Municipios los sujetos de derechos competentes para recibir el financiamiento de las *inversiones públicas* que dependen del FCI. En efecto, para el autor objeto de citas el término *inversiones públicas* se refiere a las inversiones que hacen los entes públicos de sus recursos. Igualmente, para Subero (s.f) el artículo 167, numeral sexto prevé que son ingresos de los Estados los provenientes del FCI; ingresos cuya administración son de la competencia exclusiva de los Estados según el artículo constitucional 164, numeral tercero.

Asimismo, el artículo 179, numeral cuarto de la Constitución venezolana establece como ingresos de los Municipios los derivados de transferencias nacionales y estatales; y el artículo 137, numeral séptimo de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal prevé que son ingresos del Municipio los provenientes del FCI.

Entonces, para Subero (s.f) *“...son los Estados y los Municipios los que deben decidir, de forma exclusiva y excluyente, sobre la administración e inversión de estos recursos, lo cual resulta lógico y deseable en el marco de nuestro sistema constitucional, dado que la administración e inversión de los recursos públicos constituye el medio a través del cual se lleva a cabo la planificación política que deben realizar los órganos de gobierno regionales y locales”* (texto recuperado de <https://drive.google.com/drive/folders/0Bw0D58MPtEo5cXILRFhfdmJfcG8>) (p. 11).



De allí que, siendo los Estados y Municipios los sujetos a quien el FCI transferirá los recursos para el financiamiento de inversiones públicas, mal pueden ser incluidos los Distritos Motores de Desarrollo y las organizaciones de base del poder popular, porque, en primer lugar no son entes públicos; y en segundo lugar, la Constitución reserva con carácter de exclusividad a los Estados y Municipios como los sujetos a través de los cuales debe concretarse el proceso de descentralización y transferencia de competencias.

#### 4.2.5. EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DEL GOBIERNO

En fecha 9 de marzo de 2010, en Gaceta Oficial número 39.416 se publica el Reglamento del Consejo Federal de Gobierno (RLOCFG). Según el artículo 1, el Reglamento tiene por objeto a) normar el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, b) fungir como instancia de coordinación entre el Consejo Federal de Gobierno y las organizaciones de base del Poder Popular; c) la creación de los Distritos Motores de Desarrollo y d) y regular lo concerniente a la transferencia de competencias desde las entidades territoriales hacia las organizaciones base del poder popular. Resalta del Reglamento objeto de estudio, que en su artículo 3 se define un conjunto de nociones conceptuales, contrarias o con un alcance distinto al establecido en la Constitución. Ejemplo de ello son las nociones de federalismo, descentralización, y transferencia de competencias, que aunque se encuentran establecidas en la Constitución, el Reglamento les da un alcance diferente.

Primeramente, es importante destacar que en este Reglamento, se definen las nociones de federalismo, descentralización y transferencia de competencias. Enefecto, conforme a la RLOCFG, **el federalismo** es concebido como un sistema organización política que tiene por objeto la “... construcción de la sociedad socialista...”, y de esta forma contribuir con la participación protagónica del pueblo; **la descentralización**, por su parte, es catalogada como “política estratégica” a través de la cual las entidades territoriales transfieren al “pueblo soberano” y a las organizaciones base del Poder Popular un conjunto de competencias; y respecto a **la transferencia de competencias**, es definido por este Reglamento como un “proceso” a través del cual las entidades territoriales restituyen al “pueblo soberano y organizaciones del poder popular” de un conjunto de competencias. Lo resaltante de esas definiciones es que contradicen y vulneran el propio texto constitucional respecto a la organización del Estado y sus principios rectores.

En efecto, según el texto constitucional vigente, las nociones de federalismo, descentralización y transferencia de competencias están íntimamente vinculadas entre sí. De hecho, una lectura concatenada de los artículos 4, 6, 16, 136 y 157 constitucionales revela que Venezuela adopta como forma de organización estatal el *federalismo descentralizado*, lo cual -como fue explicado en el capítulo anterior-, tiene como consecuencias fundamentales: a) una distribución del Poder en los que los Estados y Municipios son auténticos Poderes Públicos, y en consecuencia, el conjunto de competencias atribuidos a los Estados y Municipios contribuyen al fortalecimiento de los fines del Estado venezolano; b) la organización federal descentralizada, además, es de carácter democrático, en tanto que los representantes de los Estados y Municipios son electos por sufragio; y c) el federalismo descentralizado es una política nacional, en la que el Poder Ejecutivo Nacional debe propender a la transferencia de competencias hacia los Estados y Municipios, y de estos a la sociedad organizada.

Tomando en cuenta lo sostenido en el párrafo anterior, es evidente que el RLOCFG vulnera el propio texto constitucional al definir un conjunto de nociones que menoscaban el sistema organizativo del Estado venezolano. En efecto, a) constitucionalmente el federalismo venezolano no atiende a una doctrina política determinada, ni mucho menos socialista b) la descentralización en Venezuela, transita obligatoriamente desde el Poder Ejecutivo Nacional hacia los Estados y Municipios, y de estos a la sociedad organizada, en consecuencia, no puede establecerse vía reglamentaria un proceso de descentralización y un régimen de transferencia de competencias, que no tenga por objeto o transite por el fortalecimiento de los Estados y Municipios.

Los párrafos que siguen a continuación procurarán determinar el contenido del RLOCFG y cómo sus disposiciones contribuyen o con la descentralización prevista en la Constitución venezolana.

#### **4.2.6. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL PREVISTA EN EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DEL GOBIERNO: ¿CONSTITUCIONAL?**

Uno de los rasgos que más resalta del RLOCFG es, por un lado, el sometimiento o sujeción de los principios y valores consagrados en ese texto reglamentario a un modelo político socialista y al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; y por el otro, la creación de una estructura político territorial distinta a la establecida constitucionalmente. Ejemplo de ello lo encontramos en los artículos 4 y 5 del RLOCFG, en los que se supedita la función planificadora en el ámbito de la descentralización y la organización territorial del Consejo Federal de Gobierno, conforme al Plan Desarrollo Económico y Social de la Nación. Concretamente el artículo 5 del RLOCFG prevé que el ámbito territorial del CFG se encuentra conformado por los siguientes “Ejes Estratégicos de Desarrollo”, a saber: Eje Norte-Costero; Eje Apure-Orinoco; Eje Occidental; Eje Oriental; y el Eje Norte-Llanero, los cuales, además, hallan su fundamento en los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Al respecto, hay que enfatizar que ante todo, el CFG es un órgano de rango constitucional que tiene por objeto la planificación y coordinación de la descentralización hacia los Estados y Municipios, según disponen los artículos 4, 6, 16, 158 y 185 constitucionales. Es decir, el CFG viene a concretar principios constitucionales vinculados a la organización del Estado venezolano en los que los Estados y Municipios juegan un rol fundamental, ya sea por su condición de Poder Público, o bien por ser los destinatarios del proceso de transferencia de competencias desde el Poder Ejecutivo. Entonces, mal puede este texto reglamentario hallar su fundamento en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, cuando el verdadero fundamento de la descentralización en Venezuela se encuentra en su Texto Fundamental. Culmina el artículo 5 comentado facultando al Presidente de la República a modificar cualquiera los Ejes de Desarrollo, “... a los fines de rectificar o reestructurar el orden territorial por razones de interés general...”. Es obvio, entonces, que una instancia destinada como el CFG, concebida para el desarrollo y planificación de la descentralización, su estructura organizativa se ha convertido en un instrumento para la consolidación de un modelo político no previsto en la Constitución vigente.

Por otra parte, y como se dijo anteriormente, el RLOCFG consagra una estructura político territorial distinta a la establecida constitucionalmente. Primeramente, se hará alusión a estas estructuras, y en segundo lugar, se precisará su constitucionalidad o no. Así, el artículo 18 del RLOCFG prevé una división territorial representada por: a) Ejes Estratégicos de Desarrollo Nacio-



nal; y b) los Distritos Motores de Desarrollo y sus distintas expresiones territoriales en ejes comunales, comunas, zonas de desarrollo y corredores productivos.

Los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial, son unidades territoriales de carácter supra local y articuladora del desarrollo socialista (Artículo 19 RLOCFG), los cuales, como prevé el artículo 5 de este Reglamento, dependen directamente del Presidente de la República, quien puede modificarlos “...por razones de interés general...”. Según el artículo 5 de este Reglamento son: Eje Norte-Costero, Eje Apure-Orinoco, Eje Occidental, Eje Oriental y el Eje Norte-Llanero.

Por su parte, los DMD son unidades territoriales que tienen por objeto la consolidación de un sistema político socialista, los cuales son creados por el Presidente de la República “...sin perjuicio de la organización territorial de la República...” y su configuración será establecida “...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.” (artículo 21 de la RLOCFG), así como están sujetos a que sean espacios geográficos continuos y que tengan por lo menos un centro de servicio capaz de articular sus áreas de influencia, con condiciones políticas, sociales, naturales y geopolíticas semejantes. A su vez, los DMD se desagregan en “Comunas, ejes comunales, zonas de desarrollo, ejes de desarrollo y corredores productivos...”.

Igualmente, los DMD se enmarcan dentro una Misión Distrital y el desarrollo de un Plan Distrital, elaborados con las organizaciones de base del Poder Popular. Además, los DMD estarán representados por una Autoridad Única Distrital, con el “carácter de servicios desconcentrados con personalidad jurídica con capacidad presupuestaria, administrativa y financiera” y dirigidos, a su vez, por un Jefe Distrital (Artículo 24 del RLOCFG). Son funciones de la Autoridad Única Distrital: a) Administrar los recursos asignados a los DMD en función de su Misión y Plan Distrital; promover la participación ciudadana en sus distintas manifestaciones; abordar los problemas sociales en el DMD; y garantizar el buen desempeño de las instituciones de la Administración Pública Nacional (Artículos 21, 22, 24 y 25 del RLOCFG). Finalmente, los DMD se insertan en lo que se denomina Unidades de Gestión Territorial, que aparte de incluir a los Distritos Motores de Desarrollo y sus desagregaciones, también incluye a:

(...) entidades territoriales delimitadas por competencias político administrativas derivadas de la división político territorial...y aquellas bajo estatus jurídico especial otorgado a porciones del territorio nacional que por sus características específicas, constituyen áreas especiales de conservación de patrimonios ecológicos y prestación de beneficios ambientales; o que, por sus características particulares, representan un desarrollo potencial agrícola, pecuario forestal, minero, energético, industrial, turístico, o de seguridad fronteriza... (Artículo 20 del RCFG).

Nótese cómo el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la LOCFG y su Reglamento, es titular de una estructura político territorial, cuyos lineamientos atienden al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a la consolidación de un modelo político socialista; nótese, también, cómo esas estructuras político territoriales son dependientes del Presidente de la República “...sin perjuicio de la división político territorial de la República...”. En contraste con el centralismo que se configura en LOCFG y su Reglamento, la Constitución venezolana, como y ya se ha explicado, consagra un modelo federal descentralizado, en la que su división político territorial tiene como rasgo fundamental a) su carácter democrático, en tanto que los gobernadores y alcaldes son electos por



sufragio universal; b) es pluralista, y no condiciona el desarrollo territorial y la participación política a una doctrina política determinada; c) y los Estados y Municipios son los únicos destinatarios del proceso de descentralización. De allí que sea evidente la inconstitucionalidad de la LOCFG y su Reglamento, ya que se desconoce a los Estados y Municipios como sujetos fundamentales del proceso de descentralización previsto en la Constitución; y además, es discriminatorio, al crear instancias político territoriales para la consolidación de un modelo político determinado.

#### 4.2.7. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL: ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE SUS RECURSOS.

Según el artículo 185 constitucional, del Consejo Federal de Gobierno depende el Fondo de Compensación interterritorial, el cual puede ser definido como un conjunto de recursos que tiene por objeto *“...el financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones...”* Asimismo, el artículo 23 de la LOCFG dispone que los recursos del FCI procurarán el financiamiento de los Estados, Municipios, las organizaciones de base de ***Poder Popular y los Distritos Motores de Desarrollo*** (negritas y cursivas de este trabajo de investigación). Corresponde ahora analizar el FCI conforme al RLOCFG.

Los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 están referidos a la administración y gestión del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) en el CFG. El artículo 27 de la LORCFG consagra la naturaleza jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial al definirlo como: *“...servicio descentrado sin personalidad jurídica con autonomía funcional, administrativa, de gestión y financiera, dependiente e incorporada al Consejo Federal de Gobierno y tendrá su patrimonio separado del presupuesto de Gastos de la República...”* Asimismo, organizativamente el FCI opera a través de una instancia técnico política denominada *Comité Técnico de Evaluación* (CTE), dirigido por un Director Ejecutivo y un Coordinador General designados, a su vez, por la Secretaría del CFG. A su vez, el CTE se divide en cinco gerencias, a saber: a) Gerencia Técnica de Proyectos; b) Políticas y Planificación Estratégica; c) Control y Seguimiento; d) Finanzas; y e) Gestión Interna.

Además, el RLOCFG prevé que en *“...cada región del país...”* habrá una Oficina Técnica Regional (OTR), representada por un Coordinador Regional también designado por la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, dividido por las siguientes gerencias: Gerencia Técnica Regional de Proyectos; Política y Planificación; un Cuerpo de Inspectores; y una Unidad de Gestión Administrativa. Es importante destacar que el artículo 34 del RLOCFG establece cómo se organizan las regiones conforme a las cuales se instalarán las OTR: 1) Región Occidental, Estados Falcón y Zulia; Región Occidental 2, Mérida Táchira y Trujillo; Región Centro Occidental, Estados Lara y Yaracuy; Región Los Llanos 1, Estados Apure y Guárico; Región Los Llanos, Estados Barinas, Cojedes y Portuguesa; La Región Oriental, Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre; La Región Sur, Estados Amazonas Bolívar y Delta Amacuro; Región Central 1, Estados Aragua y Carabobo; Región Central 2, Estados Miranda, Vargas y Distrito Capital.

Finalmente, el comentado artículo 27 del RLOCFG dispone que en cada Estado del país serán creadas una Unidad de Receptoría Estatal (URE), representado por un Coordinador designado por la Secretaría del CFG y conformado por un equipo multidisciplinario *“...de las oficinas estatales de los Ministerios del Poder Popular quienes actuarán en comisión de servicio...”*

Referido concretamente a las funciones de la Comisión Técnica de Evaluación (Artículo 30 del RLOCFG), destacan las siguientes: Preparar los informes que han de someterse a la considera-



ción de la Secretaría del CFG evaluar los proyectos de las OTR y su conformidad con los lineamientos de la Comisión Central de Planificación; gestionar la actividad financiera de FCI de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría del CFG; controlar la ejecución de los proyectos aprobados por el FCI; aprobar las normas administrativas y programas de inversión del FCI; coordinar las OTR; y compatibilizar los lineamientos de la Comisión Central de Planificación con los proyectos evaluados por el FCI.

Igualmente, son funciones de las OTR: evaluar la adecuación de los proyectos presentados por las entidades territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular conforme a los lineamientos de la Secretaría del CFG; preparar los informes a la CTE derivada de la revisión de proyectos; seguir y controlar la ejecución de los proyectos aprobados por la Secretaría del CFG; y apoyar técnicamente a los DMD (Artículo 31 RLOCFG).

Asimismo, son funciones de las URE las siguientes: acoplar los proyectos consignados ante el FCI por parte de las entidades territoriales y las organizaciones del Poder Popular; verificar los recaudos consignados para verificar la correcta formulación de proyectos; brindar asesoría para la presentación de proyectos sociales; y prestar asistencia técnica a los Consejos Comunales sobre la formulación de proyectos; y coordinar red de contraloría social sobre los proyectos aprobados por la Secretaría del CFG (Artículo 32 RLOCFG).

#### 4.2.7.1. INGRESOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Conforme al artículo 35 del RLOCFG, son ingresos del FCI: los aportes suministrados por el Poder Ejecutivo Nacional y las entidades territoriales; los ingresos obtenidos por la propia administración de sus recursos; los recursos provenientes de las asignaciones establecidas por otras leyes; y la fuente principal de ingresos del FCI son *“...los recursos provenientes del quince por ciento (15%) del Impuesto al Valor Agregado recaudado anualmente...”* (artículo 35, literal “e” del RLOCFG), aspecto sobre el cual haremos especial énfasis de seguidas.

Ahora bien, en cuanto a la manera de cómo serán invertidos y quienes serán los beneficiarios de la transferencia los recursos del FCI, el artículo 36 del RLOCFG prevé, ciertamente, a los Estados y Municipios como sujetos de financiamiento, pero también consagra distintas fuentes de financiamiento para las organizaciones de base del Poder Popular y los Distritos Motores de Desarrollo. Efectivamente, el artículo 36 del RLOCFG prevé que los recursos del FCI se destinarán *“preferentemente”* de la siguiente forma:

1. A los Estados le corresponde el treinta y siete por ciento (37%) con respecto al quince por ciento (15%) del Impuesto al Valor Agregado recaudado anualmente;
2. A los Municipios le corresponde el 28 por ciento (28%) con respecto al quince por ciento (15%) del Impuesto al Valor Agregado recaudado anualmente;
3. El 30% correspondiente del 15% de lo recaudado por concepto de Impuesto sobre el Valor Agregado se destina al fortalecimiento de los Distritos Motores de Desarrollo y las organizaciones de base del Poder Popular.
4. Y el 5% proveniente del 15% de lo recaudado por concepto de Impuesto sobre el Valor Agregado, se destina a áreas vinculadas con el fortalecimiento institucional de CFG; recursos que además que pueden ser ejecutados por los Distritos Motores de Desarrollo y organizaciones de base del Poder Popular.



5. Y respecto a los recursos extraordinarios provenientes de las minas e hidrocarburos, el RLOCFG prevé que dichos recursos serán destinados a los Estados, Municipios y organizaciones del Poder Popular de acuerdo al siguiente porcentaje: 42% para los Estados; 28% para los Municipios; y 30% para las organizaciones del Poder Popular.

Si se toma como referencia el porcentaje del financiamiento destinado a los Estados y Municipios previsto en este Reglamento en comparación con la Ley de Fondo Intergubernamental para Descentralización del año 2006, y el Decreto Ley que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización del año 1993 (estos dos últimos textos normativos derogados), se aprecia un retroceso paulatino en la participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado.

Efectivamente, el artículo 2 del Decreto Ley de 1993 establecía que los Estados y Municipios tendrían una participación en el Impuesto al Valor Agregado correspondiente al 30%, de los cuales el setenta por ciento (70%) se dirigía para el financiamiento de los Estados, y el restante 30% los Municipios. Por su parte, conforme a la Ley del FIDES del año 2006, la participación de los Estados y Municipios en el IVA se reduce al 15% de lo recaudado anualmente, (artículo 1), de los cuales el 30% se dirigía a los Estados, 20% a los Municipios, y el 50% restante a los Consejos Comunales. Y como se estudió en párrafos anteriores, el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno mantiene la participación de los Estados y Municipios de lo recaudado en el IVA en 15%, de los cuales 38% corresponde a los Estados, 27% a los Municipios y el 35% restante se destina a las organizaciones del Poder Popular.

El resultado de lo sostenido en los dos párrafos anteriores, permite a este trabajo de investigación hacer dos consideraciones: La primera, es resaltar la centralización de recursos financieros en el Poder Ejecutivo Nacional y en detrimento de los Estados y Municipio, lo cual contrasta con lo establecido en el artículo 158 constitucional, al consagrar la descentralización como política nacional; y en segundo lugar, la centralización de recursos financieros revela, además, el poco compromiso del legislador en fortalecer a los Estados y Municipios como sujetos destinatarios del proceso de descentralización.

#### **4.2.7.2. APROBACIÓN, ASIGNACIÓN, TRANSFERENCIA Y REVERSIÓN Y DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL**

La aprobación de los proyectos presentados por las entidades territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular, corresponde a la Secretaría del CFG atendiendo a criterios políticos (adecuación del proyecto con los lineamientos de la planificación centralización, por ejemplo) y técnicos (el formato de la formulación del proyecto y los requisitos para cada modalidad) (Artículos 37 y 38 del RLOCFG). Por su parte, la asignación anual de los recursos del FCI, se halla supeditado a la aprobación de la Plenaria del CFG “...respondiendo a los requerimientos de los entes territoriales, los Distritos Motores de Desarrollo y las organizaciones de base del Poder Popular”, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes de trabajo de los DMD, el Plan Regional de Ordenación del Territorio, el Plan Regional de Desarrollo y en el Plan Comunal. (Artículo 41 RLOCFG). Y referido a la transferencia de recursos a las entidades territoriales, los DMD y las organizaciones del Poder Popular, “...se realizarán mediante la apertura de fideicomisos,



*previa aprobación del respectivo proyecto por parte de la Secretaría de Consejo Federal de Gobierno...".* Una vez más, se evidencia cómo la aprobación, evaluación, transferencia y asignación de los recursos del CFG se condicionan al cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, dándose particular prioridad a la transferencia de recursos a los DMD y las organizaciones bases del Poder Popular.

Obviamente, lo previsto en el RLOCFG se aleja y vulnera lo establecido en la Constitución. Como ya se dijo anteriormente, el CFG es, ante todo, un órgano constitucional, y en consecuencia se debe a los principios en materia de descentralización previstos en la Constitución. De modo que está fuera de toda consideración legal que el FCI condicione el financiamiento de planes y proyectos de los Estados y Municipios a la correspondencia de aquellos con el Plan de Desarrollo Económico y Social.

Finalmente, el RLOCFG establece la posibilidad de revertir las competencias transferidas a las entidades territoriales y a las organizaciones de base del Poder Popular, cuando a su juicio no se cumplan los objetivos que motivaron dicha transferencia o hayan razones de interés general que así lo ameriten (Artículos 43 y 44 del RLOCFG).

#### **4.2.8. EL ÍNDICE RELATIVO DE DESARROLLO**

La figura del Índice Relativo de Desarrollo (IRD) tiene por objeto precisar los desequilibrios territoriales, y de esta manera determinar *"...los mecanismos de planificación e inversión de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial"*. El cálculo del IRD toma en consideración variables del Índice de Desarrollo Humano, el ingreso per cápita, el índice de pobreza y el esfuerzo tributario relativo (Artículos 45 y 46 del RLOCFG).

#### **4.2.9. LA PLANIFICACIÓN EN EL REGLAMENTO DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO**

La planificación a la luz del Reglamento del Consejo Federal de Gobierno se encuentra sujeto de manera categórica al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a los planes regionales, municipales y locales de desarrollo, a los cuales se hallan vinculadas las entidades territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular. Incluso el artículo 47 y 48 del RLOCFG enfatiza que la planificación del Consejo Federal de Gobierno atenderá a *"...criterios de desarrollo endógeno, sustentable y socialista..."*, artículos abiertamente violatorios de los principios que sustentan al CFG, ampliamente expuesto anteriormente.

En adición a lo sostenido en el párrafo anterior, la función planificadora del CFG se extiende a las instancias de planificación y coordinación previstas en el ámbito estatal y municipal. Así lo entiende el RCFG al establecer que, por un lado, los proyectos que presentados por los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) y los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) deben adecuarse a los lineamientos del Consejo Federal y Gobierno, y a sus respectivos planes estatales y locales desarrollo; y por el otro lado, también se les atribuye a dichas instancias de coordinación y planificación la posibilidad de colaborar en el control y vigilancia de los proyectos presentados ante el FCI para su ejecución a nivel estatal y municipal. (Artículos 49, 50, 51, 52, 53, 54 y del RLOCFG). Específicamente, en el caso de las organizaciones de base del poder popular, los proyectos presentados ante la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno deben tener el aval previo del Consejo del Poder Popular; en el caso de las Comunas, la



autorización de la Asamblea de ciudadanos validada por el Ministerio del Poder Popular en materia de participación ciudadana; y referente a las organizaciones sociales, “la autorización de la instancia organizativa superior que las agrupadedebidamente validada por el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana” (Artículo 55 del RLOCFG).

Finalmente, el RCFG consagra la figura del *Sistema de Planificación Participativa Territorial*, conformado por los CEPCPP, los CLPP, la Comuna y los Consejos Comunales, con el objeto de adecuar los planes estatales y municipales de desarrollo al contenido del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Artículos 58, 59, 60 y 61 del RLOCFG).

#### **4.2.10. LA COORDINACIÓN EN EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO**

Los artículos 56 y 57 del RLOCFG establecen que la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno por órgano de las OTR se reunirá al menos dos veces al año con las entidades territoriales, los CEPCPP, los CLPP y las organizaciones de base del Poder Popular, con el objeto de coordinar proyectos comunes; promover mancomunidades de servicio; articular proyectos entre sí; y prestar cooperación técnica entre las diferentes instancias de gobierno y cogobierno.

Sobre la articulación de las instancias de locales y estatales de planificación con el CFG, es sin duda alguna un aspecto positivo que consagra este Reglamento en la medida que esa coordinación se haga respetando el contenido de la Constitución y la autonomía local y regional. Sin embargo, lo que sucede en la LOCFG y su Reglamento, es que el CFG depende del Plan Económico y Social de la Nación y además, se le da prioridad a instancias territoriales dependientes del Poder Ejecutivo, convirtiendo al CFG un órgano constitucional financiador de una estructura paralela de gobierno dependiente del Poder Ejecutivo.

#### **4.2.11. RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALORÍA SOCIAL EN EL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO**

El artículo 62 del RLOCFG prevé la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales, las organizaciones de base del poder popular, los Distritos Motores de Desarrollo, del destino de los fondos recibidos del Consejo Federal de Gobierno (Artículo 63 del RLOCFG). Asimismo, el control y fiscalización de los proyectos que financie el Consejo Federal de Gobierno está regido, por un lado, por la Constitución y el marco normativo venezolano; por la fiscalización del Cuerpo de Inspectores adscritos a las Oficinas Técnicas Regionales; y por las organizaciones de base del poder popular en el ejercicio de su función contralora (Artículos 63 y 64 del RLOCFG).

Para concluir, este capítulo se pudo determinar, primeramente, la poca correspondencia la poca correspondencia entre la Constitución y el texto de la Ley Orgánica del Consejo Federal del Gobierno y su Reglamento. Este capítulo precisó cómo las distintas figuras político territoriales previstas tanto en la LOCFG y el RLOCFG son contrarias a la descentralización prevista constitucionalmente. Aspectos como a) la sujeción del Consejo Federal del Gobierno a los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; b) la previsión del socialismo como principio rector del CFG; c) la creación de instancias territoriales como los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial, la Comuna, los Distritos Motores de Desarrollo, la Misión Distrital, el Plan Distrital, Unidades de Gestión Territorial, las cuales son creadas directamente por el Presidente de la República



y en consecuencia, dependen directamente del Poder Ejecutivo Nacional; y d) el Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento para la centralización financiera y para consagrar una estructura político administrativa paralela y dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, conducen a este trabajo de investigación a resaltar el carácter centralista e inconstitucional del Consejo Federal de Gobierno, por lo que respecta a su desarrollo legal y sublegal.

## 5. EL CONSEJO FEDERAL DEL GOBIERNO Y LAS DISTINTAS FIGURAS POLÍTICO TERRITORIALES DE RANGO LEGAL

Como se precisó en el capítulo anterior, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno no sólo regula la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno como órgano de planificación y coordinación, sino que además prevé su vinculación, por un lado, con otras instancias de coordinación y planificación de políticas públicas en los niveles locales y estatales de gobierno; y por el otro, con un conjunto manifestaciones organizativas e instancias políticas territoriales creadas con el objeto -entre otras razones- de fomentar la participación ciudadana y promover un modelo político no previsto en el texto constitucional. A pesar de lo establecido en la Constitución, en los últimos 15 años Venezuela ha atravesado un proceso de centralización de competencias, proceso que, además, ha tenido el apoyo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En atención a lo expuesto en el párrafo anterior, este capítulo analizará, primeramente, el proceso de centralización de competencias desde el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en segundo lugar, se analizará la Ley Orgánica de la Comuna y la Ley Orgánica del Poder Popular y su correspondencia con las normas constitucionales y legales en materia de descentralización; y finalmente, se analizará las figuras de los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas (CLPP) y los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP), como instancias de coordinación de políticas públicas en los niveles municipales y estatales de gobierno.

### 5.1. EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS

#### 5.1.1 CENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DESDE EL PODER LEGISLATIVO

Siguiendo los aportes de Carmona (2010), Vigilancia (2011), Delfino (2009), Rachadell (2009), Brewer (2011), Meleán (2009) y Villegas (2011) desde el año 2002 hasta la presente fecha, Venezuela ha atravesado un proceso constante de centralización de competencias a favor del Poder Ejecutivo y en detrimento de la autonomía constitucional consagrada a favor de los estados y municipios. Es decir, el diseño centralizado presente actualmente en el Estado venezolano no es casual; atiende a un proceso que comenzó hace más de 10 años, y que además, ha involucrado al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en su nivel nacional. A continuación se describirá cómo han contribuido progresivamente los Poderes Públicos Nacionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel Nacional en el diseño en el actual modelo de Estado centralizado.

- Habilidad en dos ocasiones (14 de noviembre de 2000 y 17 de enero de 2007, respectivamente) al Presidente de la República para que "...mediantedecretos con valor, fuerza y rango de ley regular una amplia gama de materias, dentro de ellas, y varias con incidencia en el proceso de descentralización..." (Carmona, 2010).
- Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Consejos Legislativos de los Estados (Gaceta Oficial N° 37282 13 de septiembre de 2001).



- Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado (Gaceta Oficial N° 37303, de fecha 15 de octubre de 2001).
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial N° 37.463 de fecha 12 de junio de 2002), reformada el 26 de diciembre de 2006 (Gaceta Oficial N°38591), el 30 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N° 6017 Extraordinario) y el 3 de 2015 (Gaceta Oficial N° 40674).
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Gaceta Oficial número 37.509 de fecha 20 de agosto de 2002).
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial N° 38204 de fecha de 8 de junio de 2005), reformada el 2 de diciembre de 2005 (Gaceta Oficial N° 38327), el 21 de abril de 2006 (Gaceta Oficial N° 38421), el 4 de agosto de 2008 (Gaceta Oficial N° 38986), el 22 de abril de 2009 (Gaceta Oficial N° 39163), y el 28 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N° 6015).
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial número 5.806 del de abril de 2006).
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales (Gaceta Oficial N° 37086 de fecha 27 de noviembre de 2000), reformada el 29 de marzo de 2006 (Gaceta Oficial número 37408).
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Gaceta Oficial número 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003), reformada el 17 de marzo de 2009 (Gaceta Oficial número 39.140).
- Ley Especial sobre la Organización y Régimen Especial del Distrito Capital (2009).
- Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados (2009). Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital (Gaceta Oficial número 39.170 de fecha 4 de mayo de 2009).
- Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana (Gaceta Oficial número 39.276 de fecha 1 de octubre de 2009).z
- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (Gaceta Oficial N° 5963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010).
- Ley Derogatoria de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Gaceta Oficial número 39.394 de fecha 25 de marzo de 2010).
- Omisión legislativa al no sancionar la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Omisión Legislativa al no sancionar una Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal.
- Ley Orgánica del Poder Popular (Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 21 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica de las Comunas (Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 21 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 21 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 21 de diciembre de 2010).

- Ley Orgánica de Contraloría Social (Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 21 de diciembre de 2010).

#### 5.1.1.1. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2007

Producto de la su reelección como Presidente en el año 2006, el 15 de agosto de 2007 el ex Presidente de la República, Hugo Chávez, presentó ante la Asamblea Nacional el *Anteproyecto para Primera Reforma Constitucional*, en el que proponía la modificación de 33 artículos del texto constitucional de 1999 y la adición de 36 artículos más. Tomando en cuenta los aportes de Brewer (2011) y Sanchez Meleán (2011), el proyecto de reforma constitucional tiene como características esenciales: a.

El socialismo como ideología como oficial del Estado; b. la centralización del Estado venezolano a través de estructuras territoriales como las provincias federales, ciudades federales, territorios federales, comunas, federación de comunas; y c. la configuración de los Estados como instancias territoriales dependientes del Presidente de la República. Igualmente, en fecha 13 de noviembre de 2007 fue interpuesto ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia una acción de Nulidad por Inconstitucionalidad del mencionado Proyecto de Reforma Constitucional, el cual fue declarado como *improponible* por esa misma Sala en fecha 24 de noviembre. La sentencia tuvo los votos salvados de los ex Magistrados Jesus Eduardo Cabrera y Pedro Rondón Haaz. Este último, en su argumentación jurídica expone cómo el proyecto de reforma constitucional vulnera el Texto Fundamental de 1999, y en particular, a los estados y municipios:

De una parte, el proyecto de reforma introduce cambios en la organización político-territorial, a través de la creación del Poder Popular, que pretende afianzar los principios de democracia participativa de la Constitución de 1999, pero que alteraría radicalmente el esquema del Estado federal descentralizado del texto vigente, lo que derivaría en un afianzamiento del Poder nacional en franco desmedro del estatal y municipal, desde que aquél coordina el funcionamiento del nuevo Poder Popular que superpone a estos últimos (Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 2189 del 22 de noviembre de 2007. Recuperada de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2189-221107-07-1596.HTM>).

#### 5.1.2. CENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DESDE EL PODER EJECUTIVO

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, el Poder Ejecutivo Nacional ha presentado tres planes de gobierno, dos de ellos durante la presidencia del ex presidente Hugo Chávez (Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, y 2007-2013), y uno durante la presidencia de Nicolás Maduro (2013-2019). A este trabajo de investigación interesa, por un lado, precisar la correspondencia de dichos planes de gobierno con la descentralización consagrada en la Constitución Nacional; y por el otro, resaltar aquellas decisiones emanadas del Poder Ejecutivo Nacional que han incidido en el proceso de re-centralización de competencias en detrimento de los Estados y Municipios.

##### 5.1.2.1. LÍNEAS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2001-2007

De ese Plan de Desarrollo se aprecia una correspondencia con la Constitución Nacional. De hecho, se evidencia la intención de consolidar aspectos contenidos en la Constitución como: El Estado Democrático Social de Derecho y Justicia; la consolidación de un modelo político de



participación ciudadana a través de los Consejos Locales de Planificación, los Consejos Estadales de Coordinación y el Consejo Federal de Gobierno; y la concreción del modelo federal descentralizado previsto en la Constitución.

Sin embargo, durante el periodo 2001-2007 la voluntad política del Ejecutivo Nacional no se tradujo en el fortalecimiento de la descentralización. De hecho, producto de la habilitación legislativa otorgada por la Asamblea Nacional al Poder Ejecutivo en el año 2001, el Presidente Hugo Chávez dicta un conjunto de decretos leyes que inciden en las competencias constitucionales de los Estados, tales como la Ley de Puertos, Ley de Aviación Civil, Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable, Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable, Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, Ley de Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado, y la Ley que regula el funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados. En particular el caso de la Ley Tránsito y Transporte Terrestre, destaca Defino (2009) "...el Ministerio de Infraestructura aparece como superior jerárquico en lo concerniente al peaje en carreteras, puentes y autopistas con respecto a los estados, al prohibir el establecimiento de nuevos peajes sin su autorización, así como el desmantelamiento de estaciones de cobro que no se adapten a las especificaciones técnicas que apruebe el Ministerio. Algo parecido ocurre con la Ley de Aviación Civil y la Ley General de Puertos..." (p. 22).

#### **5.1.2.2. PROYECTO NACIONAL SIMÓN BOLÍVAR; PRIMER PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN, 2007-2013**

Este plan de gobierno enfatiza en la necesidad de implantar un modelo político socialista, sustentado sobre cinco aspectos, a saber: 1) Nueva ética socialista; 2) Suprema felicidad social; 3) Democracia protagónica revolucionaria; 4) Modelo productivo socialista; 5) Nueva geopolítica nacional; 6) Venezuela potencia energética mundial; y 7) Nueva geopolítica internacional. Particularmente, interesa a este trabajo resaltar que en este plan de gobierno no se hace alusión alguna a la consolidación de la descentralización territorial, política o administrativa. Por el contrario, es un plan de gobierno en el que el Poder Ejecutivo Nacional plantea una mayor incidencia en los asuntos sociales y económicos a través de los Consejos Comunales (creados en el año 2006) y las empresas de producción social. También merece destacarse la noción de *Desarrollo Territorial Desconcentrado*, a través del cual:

[se]... articulará la construcción y organización espacial de un nuevo modelo socio-productivo endógeno, en el cual emergen nuevas relaciones sociales a través de unidades de producción de carácter socialista, tales como las empresas de producción social (EPS), las cooperativas y la producción asociativa, movilizand o nuevas potencialidades y capacidades endógenas, que se vinculan con actividades económicas del sector público y privado, tanto nacional como extranjero, con el fin de mejorar la calidad de vida y equilibrar el patrón de ocupación territorial.

Resultan útiles los comentarios Hernández (2012), quien al hacer una evaluación del plan de gobierno comentado, considera que:

*Desde el año 2005, el Presidente de la República calificó a su modelo político y económico como una "transición al socialismo". Eso significa que el Gobierno quiso modificar progresivamente las bases políticas, sociales y económicas del Estado venezolano, para adoptar un modelo socialista. Por ello, entre 2007 y 2012, las bases políticas y económicas del Estado venezolano han cambiado. Los fundamentos de ese modelo socialista quisieron llevarse a un proyecto de reforma de la Cons-*

titución, que fue rechazado en referendo del 2 de diciembre de 2007. Sin embargo, poco después, el Gobierno aprobó el Plan de la Nación 2007-2012, que en su mayoría recogió las propuestas de reforma a la Constitución. Es decir, que a pesar de ese rechazo, el Gobierno llevó adelante muchas de esas reformas, para imponer la transición al socialismo. El programa de gobierno 2012-2019 quiere hacer, de ese modelo socialista, una situación permanente, inmodificable. Ya no se trata de una transición paulatina al socialismo, sino de la implantación del socialismo como modelo inmodificable. Esto quiere decir que aun cuando el Gobierno culmine en 2019, el socialismo se mantendrá como estructura permanente del Estado venezolano. Por lo tanto, el programa de Gobierno mantiene el contenido del modelo socialista delineado en el Plan 2007-2012, pero extrema su aplicación, para hacer de ese modelo, en 2019, una situación inmodificable (p. 1).

Igualmente, durante el periodo 2007-2013 el Poder Ejecutivo Nacional dicta los siguientes actos:

- Enero de 2008. Resolución Conjunta de los Ministerios de Infraestructura y Defensa, N° MINFRA-001 y 005273, mediante la cual se eliminó el cobro en las estaciones recaudadoras de Peaje.
- Agosto de 2008, se crea el “Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los entes de la Administración Pública”.
- Marzo de 2009, se anuncia la creación del Ministerio del Poder Popular para las Comunas.
- Decreto N° 1.436 con Fuerza de Ley General de Puertos y su reforma publicada en Gaceta Oficial N° 39.140 del 127 de marzo de 2009.

Adicionalmente, el 31 de julio de 2008 – fecha en la que culminaba la habilitación legislativa otorgada por la Asamblea Nacional al Presidente Hugo Chávez-, se aprobaron un conjunto de 26 leyes las cuales, según Sánchez Meleán (2011) “...replantea el denominado “Poder Popular” como poder único, concentrado y centralizado, conducido exclusivamente por el Presidente de la República...” (p.692). Según el autor citado, los Consejos Comunales son mencionados ciento un veces, y en trece de los veintiséis Decretos, adquieren “responsabilidades de gestión pública, a pesar de no tener soporte constitucional...”. Entre el conjunto de leyes dictadas por decreto destacan:

- Decreto n° 6217, con rango valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Decreto n° 6072 sobre Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.
- Decreto n° 6071 sobre Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- Decreto n° 6265 sobre Simplificación de Trámites Administrativos.
- Decreto n° 5999 sobre Turismo.
- Decreto n° 6219 sobre Crédito para el Sector Agrario.
- Decreto n° 6129 sobre Salud Agrícola Integral

### 5.1.2.3. PLAN DE LA PATRIA; SEGUNDO PLAN SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN, 2013-2019

En fecha 28 de septiembre del año 2013, el actual Presidente de la República, Nicolás Maduro, presenta ante la Asamblea Nacional el **Plan de la Patria; Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019** (negritas de este trabajo de inves-

tigación), y de dicho plan de gobierno se evidencia un mayor énfasis desde el Poder Ejecutivo Nacional en la instauración de un modelo político socialista, caracterizado, entre otros aspectos, por una mayor intervención del Estado en asuntos políticos, sociales y económicos, así como la promoción del denominado Estado Comunal.

Asimismo, el Plan de la Patria enfatiza en fortalecer estructuras político-territoriales no previstas en la Constitución, tales como la comuna, las ciudades comunales, y los consejos comunales. En efecto, conforme a este programa de gobierno, la consolidación del Estado Comunal tiene alcances políticos, sociales y económicos.

En términos políticos, el Estado Comunal persigue: a) Crear formas político-territoriales a las cuales se les atribuye competencias que constitucionalmente se encuentran reservadas a los Estados y Municipios; b) fomentar instancias de participación socialistas, tales como la Comuna, los Consejos Comunales, la Milicia Bolivariana, Consejos de trabajadores, Consejo de Campesinos; y c) la centralización en el Poder Ejecutivo Nacional de toda política económica y social. Al igual que en el plan de gobierno anterior, no existe alusión alguna al proceso de descentralización y el fortalecimiento de los Estados y Municipios como política nacional.

### 5.1.3. CENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DESDE EL PODER JUDICIAL

#### 5.1.3.1. SENTENCIA DEL 15 DE ABRIL DE 2008 EMANADA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

En fecha 15 de abril de 2008, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia número 565, determinó el contenido y alcance del artículo 164, ordinal décimo de la Constitución Nacional, referida a las competencias de los Estados en materia de *“La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional”* En esa sentencia la Sala Constitucional establece que:

Ahora bien, esta Sala estima que los “puertos, aeropuertos, autopistas, carreteras y puentes” o “las vías terrestres estatales” a las cuales hace referencia particular la Constitución -en contraposición a las carreteras y autopistas nacionales-, son aquellas producto de las inversiones directas de los Estados para su desarrollo, ya que los mismos están obligados a invertir no menos del cincuenta por ciento de su situado constitucional en obras de infraestructura, salud, comunicaciones, educación, (Artículo de la 17 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público). Así, “las vías terrestres estatales” son calificadas por el constituyente como una competencia exclusiva y originaria de los estados (Artículo 164.9), no sólo en virtud de su carácter regional, sino fundamentalmente debido a su origen demanial.

Por su parte, las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales (no Estadales) -que en la práctica son la gran mayoría, dado que históricamente los existentes en el país, han sido el resultado de la ejecución de planes de desarrollo realizados directamente por el Poder Nacional-, son bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la República, ya que los mismos son producto de la inversión de ese ente político territorial dado su carácter de obras y servicios de interés nacional, por lo que en caso de haber sido transferidos a los Estados pueden ser cogestionados por éstos a través de convenios, pero también reasumidos por el Poder Público Nacional mediante un procedimiento

de reversión, ya que la titularidad originaria de los mismos le corresponde a la República.

(...)

En consecuencia, cuando el artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que los Estados tienen exclusividad sobre las competencias descritas en el numeral 10 -y no así en el resto del contenido normativo del artículo sub examine-, debe interpretarse en el sentido que sólo los Estados como entes político territoriales pueden ser objeto de una descentralización territorial sobre dichas materias, lo cual no excluye la descentralización funcional o la cogestión, sobre bienes y servicios cuya titularidad originaria mantiene la República -vgr. El Aeropuerto de Maiquetía, administrado, conservado y aprovechado por el Poder Nacional a través de un Instituto Autónomo Nacional-

(...)

En todos los casos de los puertos o aeropuertos comerciales, autopistas, carreteras y puentes nacionales o estatales, la autoridad de policía administrativa, bien la autoridad acuática, portuaria o aeronáutica podrá ejercer sus competencias de supervisión y control, por lo que el Ejecutivo Nacional, podrá ejercer competencias exorbitantes como la intervención en aras de garantizar la continuidad, calidad, y normalidad de tales servicios; hayan sido o no, transferidos a los Estados (Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 565 del 15 de abril de 2008. Texto recuperado de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/565-150408-07-1108.HTM>)

Interesa a este trabajo de investigación resaltar la distinción que hace la Sala Constitucional entre *carreteras y autopistas nacionales*, aquellas vías terrestres que son producto de la inversión realizada por el Poder Nacional mediante planes de desarrollo; y *vías terrestres estatales*, las cuales tienen un carácter regional, a las que el constituyente reconoce competencia exclusiva. Sobre esa diferenciación entre vías terrestres nacionales y estatales, la Sala Constitucional determina que en el caso de las vías terrestres nacionales la *titularidad originaria* pertenece a la República, y en tal sentido, el contenido del artículo 164 numeral 10 "...debe interpretarse en el sentido que sólo los Estados como entes político territoriales pueden ser objeto de una descentralización territorial sobre dichas materias...".

La Sala Constitucional erra en su argumentación al omitir la titularidad constitucional de los Estados en el aprovechamiento y administración de vías terrestres nacionales. En primer lugar, el texto constitucional procura materializar un Estado descentralizado, así se prevé no sólo en el 4 y 6, referidos a la descentralización como forma de Estado y principio constitucional, sino también al contenido del artículo 158, referido a la descentralización como política nacional. Entonces, la interpretación de la Sala Constitucional contradice el espíritu mismo de la Constitución venezolana al determinar que una competencia atribuida constitucionalmente a los Estados, ahora tiene como titular originario al Poder Nacional. En segundo lugar, la Sala Constitucional hace una interpretación extensiva del artículo 164 de la Constitución, pues, de la norma interpretada no diferencia entre vías terrestres de carácter nacional o estatal. Todo lo contrario, el artículo comentado es muy claro al establecer que corresponde a los Estados el aprovechamiento y administración de "...*carreteras y autopistas nacionales*". Entonces, producto de la interpretación de la interpretación extensiva del artículo 164 constitucional, el Tribunal Supremo de Justicia en vez de favorecer al espíritu constitucional de un Estado descentralizado, por el contrario, centralizó a favor del Poder Nacional una competencia que constitucionalmente tiene el carácter de exclusiva para los Estados.

### 5.1.3.2 SENTENCIA QUE DECLARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO

En fecha 23 de diciembre de 2009, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo declaró la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. En el fallo, el sentenciador argumentó lo siguiente:

Ello así, el desarrollo legislativo posterior a que se refiere el supuesto examinado consiste en el complemento o ampliación de las estructuras básicas de cada Poder Público previstas en el Texto Constitucional, esto es, la incorporación legislativa de figuras organizativas o unidades funcionales que integren y complementen competencial, funcional y subjetivamente a cada una de las ramas del Poder Público.

A mayor abundamiento, y en razón de su ubicación en el entramado constitucional, vale destacar que el citado Consejo Federal de Gobierno es un órgano creado por el artículo 185 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, inscrito en el Capítulo V -intitulado "Del Consejo Federal de Gobierno"-, del Título IV de esa Carta Magna, denominado "Del Poder Público", lo cual, por su configuración normativa y ubicación en el Texto Constitucional afianza el carácter orgánico de la ley que lo desarrolla, en el presente caso la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

Es así como, vista su ubicación constitucional y el ámbito material objeto de regulación que, como se insiste, recae sobre un órgano de naturaleza constitucional integrado a la estructura del Poder Público, la Ley bajo examen desarrolla con exhaustividad los aspectos organizativos, funcionales, competenciales y operativos del Consejo Federal de Gobierno de tal forma que la misma es constitucionalmente orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por otra parte, y en refuerzo de su carácter orgánico, debe destacarse que el conjunto de preceptos recogidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno constituyen preceptos que sirven de base para el desarrollo legislativo posterior en la materia objeto de regulación, lo que inscribe a la citada Ley en la categoría de ley marco o cuadro que sirve de base para otras leyes en la materia, según lo dispone el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con base en las anteriores consideraciones, este Máximo Tribunal se pronuncia, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el artículo 5.17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en el sentido de declarar la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, y así se decide. (Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 1740 del 23 de diciembre de 2009. Recuperado de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1740-231209-2009-09-1451.HTML>).

Como puede apreciarse, la sentencia se limita a declarar la constitucionalidad de la LOCFG por tratarse de un órgano perteneciente a la estructura organizativa del Estado. Es cierto, la LOCFG debería tener el carácter de orgánico conforme al artículo 203 por tratarse de un órgano integrante del Poder Público Nacional. Ahora bien, la crítica que hace este trabajo de investigación al fallo objeto de citas es que, como se demostrado en los capítulos anteriores, el contenido de la LOCFG vulnera el conjunto de principios constitucionales relativo a la descentralización político administrativa y la autonomía de los Estados y Municipios. Entonces, mal puede el sentenciador declarar

el carácter orgánico de un texto normativo si de su contenido se desprende reiteradas violaciones a principios y valores consagrados en el propio texto constitucional.

### **5.1.3.3. SENTENCIA QUE DECLARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS (LOC)**

En fecha 16 de diciembre de 2010, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo declaró la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. En el fallo, el sentenciador argumentó lo siguiente:

En fuerza de las anteriores consideraciones, debe esta Sala pronunciarse afirmativamente respecto del carácter orgánico de la Ley Orgánica de las Comunas, en la medida en que se dirige a desarrollar de manera neurálgica y directa el contenido de derechos fundamentales, por lo cual es una de las modalidades expresamente contempladas en el artículo 203 constitucional, al fortalecer el derecho político a la participación en la gestión de los asuntos públicos (artículo 62 *ejusdem*), conformando una entidad local de protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía (artículo 70 *ejusdem*), lo cual no es incompatible con el ejercicio indirecto de la misma por los órganos del Poder Público (artículo 5 *ejusdem*), constituyendo una estructura que se inserta en la política nacional de la descentralización (artículo 158 *ejusdem*), compatible con la organización municipal, según lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Así se declara. (Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 1328 16 de diciembre de 2010. Texto recuperado de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.HTML>)

El sentenciador argumenta el carácter orgánico de la LOC sobre la base de los artículos de la Constitución 203 (supuestos que establecen el carácter orgánico de un texto normativo), 62 (la participación política), 5 (el ejercicio de la soberanía en el pueblo) y 158 (la descentralización como política nacional). Como se analizará más adelante, el texto normativo es abiertamente violatorio de la Constitución Nacional, pues de él se desprende lo aspectos como: a) la referencia a un sistema político (el socialismo) que no tiene asidero constitucional; b) la comuna como estructura político territorial no prevista en la Constitución, y que además, es violatoria de los principios constitucionales de la autonomía municipal, y la descentralización político administrativa; y c) la vulneración absoluta de la descentralización como política nacional, al establecer una estructura político territorial dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, y distinta a la división territorial prevista en la propia Constitución (los Estados y Municipios).

### **5.1.3.4. SENTENCIA QUE DECLARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR (LOPP)**

El 16 de diciembre de 2010, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, declara el carácter constitucional de la Ley Orgánica del Poder Popular. Como se demostrará más adelante, este texto normativo se caracteriza por consagrar un conjunto de figuras político territoriales distintas a las establecidas en el Texto Fundamental. En la sentencia objeto de comentarios, sostuvo la Sala lo siguiente:

También es palmario que dicha Ley Orgánica del Poder Popular desarrolla algunos de los mecanismos de participación previstos en el artículo 70 del Texto Constitucional, como lo serían la autogestión y la cogestión.

En consecuencia, y sin que ello constituya pronunciamiento sobre la constitucionalidad del contenido de la normativa propuesta por la Asamblea Nacional, tomando en cuenta lo que establece el artículo 203 de la Constitución (conforme con el cual son leyes orgánicas aquellas que desarrollen derechos constitucionales); y en vista de que la Ley Orgánica del Poder Popular desarrolla el derecho a la participación directa del pueblo en los asuntos públicos, previsto en el citado artículo 70 de la Constitución, esta Sala declara que es constitucional el carácter orgánico otorgado a dicho texto legal. Así se establece. (Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 1326 del 16 de diciembre de 2010).

En el particular caso de la LOPP, el carácter orgánico deriva por ser un texto normativo que regula un derecho fundamental (la participación), que en el caso en concreto es la participación política. Sin embargo, se equivoca el sentenciador al no considerar que, como se analizará más adelante, dicho texto legal es violatorio de la Constitución venezolana, entre otros aspectos porque: a) condiciona la participación ciudadana a una doctrina política determinada (socialismo), que además no tiene sustento constitucional y legal alguno; b) prevé estructuras político territoriales distintas a las consagradas a las consagradas constitucionalmente, a través de las cuales se materializa la participación ciudadana; c) se centraliza la participación ciudadana al condicionar la personalidad jurídica de cada una de esas formas de participación a su registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana, es decir, ante el Poder Ejecutivo Nacional.

## 5.2. LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR Y LA LEY ORGÁNICA DE LA COMUNA

Habiendo sido introducido el contexto dentro del cual se produce la re-centralización de competencias en Venezuela, corresponde ahora analizar un conjunto de textos normativos a través de los cuales se materializa definitivamente el denominado "Estado Comunal", a pesar de no estar consagrado constitucionalmente. Estado Comunal que, además, es promovido desde el Poder Ejecutivo Nacional a través de su plan de gobierno "Plan de la Patria". En tal sentido, a continuación se analizará el contenido de la Ley Orgánica del Poder Popular y la Ley Orgánica de las Comunas, y cómo a través de esos textos normativos, por un lado, se cimienta una estructura político territorial distinta a la establecida constitucionalmente; y por el otro, cómo esos textos normativos vulneran el conjunto de principios y normas constitucionales a favor de la descentralización.

Podría sostenerse que es la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) el texto normativo a partir del cual se desarrolla el significado del Poder Popular y sus distintas expresiones organizativas. En este sentido, el artículo 2 de la ley citada establece que el Poder Popular es "...es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad...", el cual tiene por fines organizar a la ciudadanía sobre la base de un modelo socialista; fomentar la transferencia de competencias desde los entes políticos territoriales hacia las diferentes organizaciones comunitarias; participar en los asuntos públicos; contribuir en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; y ejercer la contraloría social (Artículo 7 de la LOPP).

Respecto a la noción del Poder Popular, esta se define como distintas expresiones del pueblo organizado, las cuales, a su vez, "...son integraciones de ciudadanos y ciudadanas con objetivos e intereses comunes, constituidas desde la localidad, de sus referentes cotidianos de ubicación o espacios sociales de desenvolvimiento, que de manera transitoria y en base a los principios de solidaridad y cooperación, procuran el interés colectivo..." (Artículos 9 y 10 LOPP).

Según el artículo 15 de la LOPP, el ejercicio del Poder Popular se concreta a través de las siguientes instancias, a saber: El Consejo Comunal, la Comuna, la Ciudad Comunal, y los Sistemas de Agregación Comunal, las cuales serán analizadas en los subtítulos que siguen. Asimismo, respecto a la planificación y coordinación, los artículos 17 y 25 de la LOPP prevén que el Poder Ejecutivo Nacional planificará y coordinará con las organizaciones del Poder Popular con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria, así como dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Referido a la transferencia de competencias y adquisición de la personalidad jurídica, la LOPP prevé que los entes políticos territoriales transferirán a las distintas manifestaciones del Poder Popular *“...funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo...”*(Artículo 27 de la LOPP); y al mismo tiempo, las propias organizaciones del Poder Popular *“...podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular...”* (Artículo 28 de la LOPP); y hasta tanto no se dicte su Reglamento, las distintas manifestaciones organizativas del Poder Popular adquirirán su personalidad jurídica con el registro ante el Ministerio del Poder Popular competente en materia de participación ciudadana.

Tomando en cuenta lo sostenido en los párrafos precedentes, se inserta la comuna como figura político territorial perteneciente al Poder Popular. De acuerdo con la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), la Comuna está consagrada como una *“...entidad local...”* -cuyo límite podrá coincidir o no con límites políticoadministrativos de los estados y municipios-, con el objeto de fomentar la participación ciudadana para la construcción del estado comunal *“...como tránsito hacia el socialismo...”*; la edificación del Estado Comunal, la integración con otras comunas y la consolidación de la propiedad social (Artículo 7 de la LOC).

La Comuna, además, halla su fundamento en *“principios y valores socialistas”*, tales como la responsabilidad, deber social, cogestión, autogestión, defensa de la integridad territorial y soberanía nacional (Artículo 2 de la LOC) y su ámbito de aplicación se extiende a todas manifestaciones organizativas del Poder Popular *“...así como las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como privado, que se relacionen con las comunas...”* (Artículo 3 de la LOC).

Igualmente, la comuna adquiere su personalidad jurídica con su registro ante el Ministerio del Poder Popular competente en participación ciudadana, órgano que, además, *“...dictará los lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas, en una relación de acompañamiento en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitando su articulación y sus relaciones con los otros órganos y entes del Poder Público”* (Artículos 17 y 63 de la LOC).

Respecto a su estructura organizativa, la comuna se rige por la Carta Comunal, instrumento regulador la vida social y comunitaria de esta entidad territorial (Artículos 18 y 19 de la LOC). Se integra de la siguiente manera: 1. Un Parlamento Comunal, encargado, entre otras funciones, de dictar las normas que regirán la vida social y comunitaria de la Comuna (Artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la LOC); 2. Un Consejo Ejecutivo, instancia ejecutiva de las decisiones del Parlamento Comunal y representa legalmente a la comuna (Artículos 28, 29 y 30 de la LOC); 3. Los Comité de Gestión, áreas especializadas de trabajo las cuales elaboran proyecto y planes que serán aprobados en el Parlamento Comunal (Artículo 31 de la LOC); 4. Consejo de Planificación Comunal, el cual tiene por objeto el desarrollo y ejecución de planes en la comuna *“...dirigidos a darle concreción a*



los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno..." (Artículos 32, 33, 34, 35, 36 de la LOC); 5. Consejo de Economía Comunal, encargado de crear y fortalecer organizaciones socio productivas que fortalezcan al sistema económico comunal en general (Artículos 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 de la LOC); 6. y el Consejo de Contraloría social, cuya función es vigilar, controlar y supervisar los proyectos que se desarrollen en el ámbito de la Comuna.

Aunado a la estructura organizativa descrita en el párrafo anterior, el artículo 58 de la LOC establece la figura de los "sistemas de agregación" comunales, "...con el propósito de articularse en el ejercicio del autogobierno, para fortalecer la capacidad de acción sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional...", expresándose a través de las siguientes figuras: El Consejo Comunal, la Comuna, la Ciudad Comunal (varias comunas en un ámbito territorial determinado), la Federación Comunal (la articulación de dos o más ciudades comunales en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo), y la Confederación Comunal (articulación de varias federaciones comunales en el ámbito de un Eje Territorial de Desarrollo).

Finalmente, el artículo 64 de la LOC prevé que la República, los Estados y los Municipios, conforme a la ley respectiva, "...transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras..."

Al hacer un examen de la LOPP y la LOC conforme al Texto Fundamental venezolano, es evidente su inconstitucionalidad por vulnerar y contravenir sus principios fundamentales. Primero, según el artículo 2 constitucional establece que Venezuela se constituye como un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, y para la consolidación de ese Estado democrático, el Texto Fundamental venezolano consagra un conjunto de valores que permean en todo su ordenamiento jurídico, a saber "...la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político..."; y son fines fundamentales del Estado venezolano "... la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución..." (artículo 3).

Nótese que no se deriva de los principios rectores de la Constitución venezolana el socialismo como doctrina política, de allí que, mal puede un texto normativo consagrar un sistema político distinto al establecido constitucionalmente. Es más, como se citó anteriormente, el pluralismo político es un principio previsto de la Constitución vigente, precisamente, para garantizar al ciudadano el goce y ejercicio de derechos fundamentales sin discriminaciones políticas y sociales, el cual, además. Así, la LOPP y la LOC al establecer como objetivo el establecimiento de Estado Comunal sobre la base de principio y valores socialistas, vulneran los artículos 2 y 3 constitucionales, en tanto que, a) consagra una forma de Estado distinta al Estado democrático y social de Derecho y Justicia; y b) socialismo previsto en la LOPP y la LOC vulnera particularmente el principio de pluralismo político, pues, al consagrar un Estado conformado principios y valores socialista, excluyente, por argumento en contrario, todas aquellas formas de participación que no tengan por objeto la consolidación de esa doctrina política.

En segundo lugar, resalta la LOPP y la LOC por la creación de un conjunto de instancias político territoriales como parte integrante del Estado Comunal, siendo la Comuna su instancia fundamental. Ahora bien, el artículo 4 de la Constitución prevé que Venezuela una forma de organización del Estado federal descentralizada y al mismo tiempo consagra una división territorial en Municipios, Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. Igualmente, es fundamental aclarar que el Estado Descentralizado no es únicamente una forma de organización político territorial. Es, además, un principio constitucional que permea en todo el ordenamiento jurídico. Así lo consagra el artículo 6 constitucional al prever que Venezuela y las entidades que la componen es y será siempre “...democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”, y el ya citado artículo 16 enfatiza en que la división territorial debe respetar la “...autonomía municipal y descentralización político administrativa...”.

Pero el constituyente venezolano previó en la Constitución que, más allá de una declaración principista de la autonomía de los estados y municipios y la descentralización, era necesario materializar en el Texto Fundamental la forma de cómo ha de operar el fortalecimiento de los Estados y Municipios, así como la progresiva descentralización de competencias desde el Poder Nacional hacia las regiones y los gobiernos locales. De allí surgen los artículos 157 y 158, referidos a la descentralización como política nacional y la facultad del órgano legislativo nacional para descentralizar competencias hacia los Estados y Municipios; y el artículo 185 constitucional que crea al Consejo Federal Gobierno como instancia de carácter interterritorial encargada de coordinar y planificar el proceso de descentralización de competencias y servicios desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios.

Al contrastar, entonces, la intención del constituyente en consolidar un Estado venezolano más plural y descentralizado a través de los Estados y Municipios, es fácil concluir que el contenido de la LOPP y LOC es inconstitucional por las razones que se detallan de seguidas:

La división político territorial en Venezuela es la que aparece consagrada en su Texto Fundamental, es decir, los Estados, Municipios, el Distrito Capital, los territorios federales y las dependencias federales y que atiende, además, a un modelo de Estado descentralizado, en la que las regiones y los gobiernos locales tienen autonomía en lo político, administrativo y financiero, esto es, que para el ejercicio de sus competencias no responden jerárquicamente a ninguna instancia político territorial. Esta división político política territorial del Estado venezolano, atiende además, a un modelo de Estado democrático que halla su base, al mismo tiempo, en el pluralismo político y el fortalecimiento de los Estados y Municipios, en cuyo beneficio se les fortalecerá a través de la transferencia de competencias desde el Poder Nacional.

Contrario a lo que establece la Constitución, la LOPP y la LOC violan el artículo 2 constitucional al establecer una doctrina política distinta al Estado democrático y social de Derecho y Justicia. Igualmente, dichos textos normativos vulneran los artículos 4, 6, y 16, ya que con el objeto de consolidar un modelo de Estado socialista, se consagra una división político territorial cuya célula fundamental es la Comuna, además de un conjunto de estructuras político administrativas distintas a los Estados y Municipios consagradas en el Texto Fundamental. Asimismo, la LOC y LOPP violan los artículos 157, 158, referidos a la descentralización como política nacional, al establecer que las instancias político territoriales allí previstas tienen por objeto la consolidación del Estado Comunal. Y finalmente, los textos normativos prevé un conjunto de competencias a las Comunas

y demás entidades político territoriales allí previstas, cuyo ejercicio corresponde intrínsecamente a las competencias estatales y municipales, de esta forma se crea un Estado paralelo distinto al establecido constitucionalmente, y que al mismo tiempo, desmembra a las estructuras político territoriales reconocidas por el propio Texto Fundamental. Lo más grave es que tanto la Comuna como las demás formas organizativas de la LOPP y LOC su autonomía y personalidad jurídica dependen directamente de su registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana, esto es, el Poder Ejecutivo Nacional, lo que significa que son estructuras político territoriales creadas para minar y disminuir el ámbito competencial de los Estados y Municipios, y que además, dependen directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

### **5.3. OTRAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN EN LOS NIVELES LOCALES Y ESTADALES DE GOBIERNO**

#### **5.3.1. LA LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN POPULAR**

En el capítulo II de este trabajo de investigación, se precisó que normativamente la planificación en Venezuela halla su desarrollo en la Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Popular, la cual, entre otros aspectos tiene como objeto establecer los principios y normas que rigen la planificación en las distintas ramas del Poder Público y las organizaciones de base del Poder Popular. Particularmente, el artículo 19 establece que las políticas públicas que se desarrollen en cada uno de los niveles político territoriales, debe atender “...a un sistema integrado de planes...” categorizados en 1) *Planes Estratégicos*, conformado por 1.a) El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; 1.b) Planes Sectoriales de las áreas del Plan Nacional de Desarrollo; 1.c) Plan de Desarrollo Regional; 1.d) Plan de Desarrollo Subregional; 1.e) Plan de Desarrollo Estatal; 1.f) Plan de Desarrollo Municipal; 1.g) Plan Comunal de Desarrollo; 1.h) Plan Comunitario; 1.j) Planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público; y 1.k) “...los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica...”; y 2) *Planes Operativos*, divididos en 2.a) Plan Operativo Anual Nacional; 2.b) Plan Operativo Anual Regional; 2.c) Plan Operativo Anual Subregional; 2.d) Plan Operativo Anual Estatal; 2.e) Plan Operativo Anual Municipal; 2.f) Plan Operativo Anual Comunal; y 2.g) los Planes Operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

Ahora bien, al analizarse el contenido de los planes de desarrollo regionales, sub-regionales, estatales y municipales (artículos 30, 32, 34 y 38), todos ellos tienen como objeto la concreción del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación en cada nivel territorial o en su ámbito de actuación. Y como se vio en el inicio de este capítulo, el actual Plan de Desarrollo Económico vulnera la Constitución venezolana, entre otros motivos, al perseguir la materialización de un sistema político no previsto en el Texto Fundamental, así como fortalecer y crear una arquitectura político territorial paralela y dependiente directamente del Poder Ejecutivo, la cual, a su vez, se le dota de competencias propias de los Estados y Municipios.

#### **5.3.2. LOS CONSEJOS ESTADALES DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución, el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas es el órgano encargado de desarrollar planes y acciones de interés estatal. Asimismo, según el texto de la Ley de Reforma de la Ley los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Gaceta Oficial número 6.184 de fecha 03 de

junio de 2015) (LRLCEPCPP), los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) son el órgano encargado del diseño coordinación y planificación de las políticas públicas estadales, así como la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal Planificación (Artículo 1 y 2 de la LRLCEPCPP). De acuerdo con el texto normativo objeto de citas, el CEPCPP se rige por principios y valores socialistas “...*democracia participativa y protagónica, interés colectivo, honestidad, legalidad, rendición de cuentas, control social, transparencia, integralidad, perfectibilidad, eficacia, eficiencia y efectividad; equidad, justicia...*”, entre otros (Artículo 3 LRLCEPCPP).

Igualmente, los planes y proyectos que surjan de los CEPCPP atienden a lineamientos generales y específicos. Los lineamientos generales están referidos a la correspondencia del CEPCPP con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los distintos planes municipales y comunales de desarrollo; mientras que los lineamientos específicos atienden al diseño de las políticas públicas estadales de acuerdo con la especificidad de cada Estado y sus municipios, la visión integral de desarrollo territorial, la adecuación con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los Planes de Desarrollo Regional (Artículos 2, 4 y 6 LRLCEPCPP).

Respecto a sus integrantes, forman parte del CEPCPP a) el Gobernador (quien lo preside), b) los Alcaldes de cada Estado, c) los Directores estadales de los Ministerios del Poder Popular que tengan asiento en cada Estado, d) una representación de la Asamblea Nacional, d) una representación del Consejo Legislativo Estatal, e) los Presidentes de los Consejos Municipales de cada Estado o los representantes que estos elijan, f) tres consejeros de cada Consejo Local de Planificación de Políticas Públicas (un representante de los Consejos Comunales, otro de los Parlamentos Comunales, y otro del Consejo de Planificación de las Comunas, respectivamente), y g) un representante de los movimientos sociales y pueblos indígenas, respectivamente (Artículo 8 LRLCEPCPP).

Dentro de las competencias de CEPCPP se encuentra atender los requerimiento del Sistema Nacional de Planificación, promover la incorporación de las comunas en la gestión, planificación y control de la gestión pública, discutir y elaborar el Plan de Desarrollo Estatal, coordinar y planificar planes de desarrollo con los niveles nacionales y municipales de gobierno, evaluar el efecto económico y social del gasto público consolidado en el Estado, actuar de forma coordinada con los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial, Distritos Motores de Desarrollo y su desagregaciones, proponer proyectos al Fondo de Compensación Interterritorial, evaluar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Estatal, promover la transferencia de competencias hacia las organizaciones de base del Poder Popular y rendir cuenta anual de su gestión (Artículo 10 LRLCEPCPP).

Como pudo apreciarse, el texto normativo comentado no refleja ni desarrolla los principios constitucionales en materia descentralización. Primeramente, establece su rectoría sobre la base de principios socialistas, lo cual supone una violación al texto constitucional, en tanto que el socialismo en ninguna parte del Texto Fundamental venezolano aparece consagrado como principio rector del Estado.

En segundo lugar, la LRLCEPCPP prevé dentro de sus competencias el desarrollo de planes y proyectos con el objeto desarrollar el Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación, programa de gobierno en el que el Poder Ejecutivo Nacional, persigue el fortalecimiento de un modelo político socialista. Además, el CEPCPP también persigue fortalecer a las distintas expresiones organizativas del Poder Popular, las cuales, como se pudo analizarse al inicio de este capítulo, son violatorias del propio texto constitucional, ya que no se encuentran previstos en él, vulneran la

autonomía municipal y estatal, atienden a un modelo político socialista, y son estructuras político territoriales dependientes directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

Y en tercer lugar, en el texto de la LRLCEPCPP se establece el fortalecimiento de los Ejes Territoriales de Desarrollo y los Distritos Motores de Desarrollo, los cuales, además, se encuentran previstos en el texto de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Esto demuestra que la coordinación existente entre el CFG, las distintas expresiones del Poder Popular y el CEPCPP, no para desarrollar los principios constitucionales de la descentralización, sino para fortalecer la centralización política administrativa en el Poder Ejecutivo Nacional a través de estructuras territoriales distintas a las establecidas constitucionalmente.

Por los argumentos antes expuestos, si bien es cierto que el texto de LRLCEPCPP desarrolla la organización y funcionamiento del CEPCPP así como las directrices de los planes de desarrollo estatales, también se evidencia de ese texto normativo que lejos de promover y fortalecer las competencias estatales, en cambio, el CEPCPP actúa como instancia coordinadora que a nivel estatal tiene por objeto la promoción y establecimiento de estructuras político territoriales paralelas a las establecidas constitucionalmente.

### 5.3.3. LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) es un órgano de rango constitucional encargado de la planificación y coordinación de políticas públicas en el ámbito municipal. Así lo establece la Exposición de Motivos de la Constitución al precisar que el CLPP tiene por objeto *“...la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas”*. Igualmente, el artículo 182 de la Constitución establece la organización básica del CLPP *“...presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada”*.

Normativamente, los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas (CLPP) se encuentran regulados en Ley de Reforma Parcial de los Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial número 6.184 Extraordinario de fecha 3 de junio de 2015) (LRPCLPP).

Al igual que el Consejo Federal de Gobierno y los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los CLPP procuran desarrollar el modelo político expresado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Plan de la Patria) y en la Ley Orgánica del Poder Popular.

Efectivamente, al hacer una revisión de los artículos 2 y 3 del texto objeto de comentarios, se desprende lo siguiente: Por un lado, la sujeción de los CLPP a los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a los planes estatales, y planes comunales; y por el otro, *“...se inspira y valores socialistas...”*.

Asimismo, según el artículo 6 de la LRPCLPP, el CLPP se encuentra integrado por a) el Alcalde, b) los concejales, c) un Consejero por cada Junta Parroquial Comunal d) un consejero por junta de Planificación comunal de cada comuna existente en el Municipio, e) dos consejeros de organizaciones socioproductivas, y f) un consejero electo de los pueblos indígenas. Sobre la organización de los CLPP, hay que precisar que según el artículo 173 de la Constitución, además del Municipio, el legislador consagró la figura de las Parroquia como instancias locales dentro del propio Municipio, cuya creación *“...creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria,*

con el objeto de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio...”(artículo 173 de la Constitución venezolana)”. Entonces, al hacer una revisión del texto objeto de citas, se precisa que las Parroquias no se encuentran insertas como parte de los CLPP, lo cual es una violación al propio texto constitucional, pues, a diferencia de las diferentes estructuras político territoriales de la Ley Orgánica del Poder Popular, las Parroquia son instancias comunitarias de carácter constitucional, por lo que, su inclusión en la estructura del Municipio se hace obligatoria por mandato del propio Texto Fundamental.

Referido a la estructura organizativa del CLPP, este se encuentra conformado de la siguiente manera: el Presidente, el Vicepresidente, la Plenaria, la Secretaría, la Sala Técnica y las Comisiones de Trabajo (Artículo 12 de la LRFCLPP). A este trabajo de investigación le interesa resaltar particularmente las atribuciones de la Plenaria.

La Plenaria del CLPP (Artículo 13 LRCLPP) se encarga de impulsar la participación ciudadana en la coordinación, ejecución, seguimiento y control del Plan Municipal de Desarrollo; garantizar que el Plan Municipal de Desarrollo se vincule con el Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo de la Comuna, Planes Comunitarios de Desarrollo y los Consejos Comunales; aprobar procesos de descentralización desde el Municipio hacia las comunas y demás organizaciones comunales; promover proyectos de inversión para el Municipio ante el Consejo Estatal de Planificación, Coordinación y Políticas Públicas, Distritos Motores de Desarrollo y el Consejo Federal de Gobierno; elaborar diagnóstico con los Consejos Comunales en cuanto a las áreas de inversión; coordinar proyectos de inversión con otros CLPP; aprobar planes y proyectos para la dotación de bienes y servicios que beneficien al Municipio; establecer a nivel municipal planes de seguridad en coordinación con los organismos nacionales respectivos; aprobar el presupuesto interno del CLPP; y aprobar el Plan Operativo Anual de CLPP (Artículo 13 de la LRCLPP).

Planes de Desarrollo de la Comuna y la descentralización hacia las distintas organizaciones del Poder Popular, son ejemplos de cómo una instancia concebida para el fortalecimiento del Municipio, desde su propio seno es empleado para vaciarlo de competencias en favor de un conjunto de estructuras político territoriales que obedecen a un modelo político no previsto en la Constitución, y además, dependen directamente del Poder Ejecutivo Nacional. A este proceso de centralización de competencias, se suma la articulación del CLPP a los planes diseñados en el Consejo Federal de Gobierno y los planes estatales de desarrollo.

En otro orden de ideas, en el texto de LRCLPP se consagra la figura del *presupuesto participativo* (artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la LRCLPP), el cual tiene por objeto incluir a la ciudadanía en la deliberación de cómo son invertidos los ingresos municipales a través del Plan de Inversión Municipal. Interesa a este trabajo de investigación que: a) en la formulación del Plan de Inversión Municipal, debe tomarse en cuenta los planes de desarrollo de la comuna y demás expresiones del Poder Popular, b) el Plan de Inversión Municipal debe tener el voto de la mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación; y c) una vez aprobado el Plan de Inversión Municipal, las organizaciones del Poder Popular tienen facultades para controlar la forma de cómo son invertidos los recursos del Plan de Inversión Municipal. En este sentido, son útiles los aportes del politólogo Carlos Romero, quien sobre las consideraciones expuestas, opina:

En ese sentido, los CLPP han padecido un triple proceso: 1. **Desupeditación a instancias extramunicipales**, particularmente a las llamadas organizaciones del Poder Popular, de entre las cuales destacan los propios Consejos Comunales, las Comunas, las organizaciones socioproductivas y los “movimientos sociales”; 2. **De uniformación ideológica y organizativa**, restringiendo la labor del CLPP en función del proyecto socialista y desplazando de su conformación a otro tipo de organizaciones sociales o comunitarias que no estén vinculadas a los Consejos Comunales; y 3. **De promoción de conflictos con los alcaldes**, convirtiendo al CLPP en una instancia de control e incluso oposición a la gestión municipal, funcional para cualquier intento de afectar políticamente al gobernante local (Recuperado de: <https://fundesmu.wordpress.com/2015/10/29/la-nueva-reforma-del-consejo-local-de-planificacion-publica-clpp-mas-controlador-y-menos-participativo/#more-2188>)

En conclusión, los CLPP, al igual que el Consejo Federal de Gobiernos y los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los CLPP lejos de fortalecer a la autonomía municipal, son instancias empleadas para vaciar de competencias al municipio y al mismo tiempo consagrar un modelo político territorial distinto al establecido constitucionalmente, y dependiente directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

#### 5.3.4. LOS CONSEJOS ESTADALES DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Según el texto de la Ley de Reforma de la Ley los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Gaceta Oficial número 6.184 de fecha 03 de junio de 2015) (LRLCEPCPP), los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) son el órgano encargado del diseño, coordinación y planificación de las políticas públicas estadales, así como la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal Planificación (Artículo 1 y 2 de la LRLCEPCPP). De acuerdo con el texto normativo objeto de citas, el CEPCPP se rige por principios y valores socialistas “...*democracia participativa y protagónica, interés colectivo, honestidad, legalidad, rendición de cuentas, control social, transparencia, integralidad, perfectibilidad, eficacia, eficiencia y efectividad; equidad, justicia...*”, entre otros (Artículo 3 LRLCEPCPP).

Igualmente, los planes y proyectos que surjan de los CEPCPP atienden a lineamientos generales y específicos. Los lineamientos generales están referidos a la correspondencia del CEPCPP con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los distintos planes municipales y comunales de desarrollo; mientras que los lineamientos específicos atienden al diseño de las políticas públicas estadales de acuerdo con la especificidad de cada Estado y sus municipios, la visión integral de desarrollo territorial, la adecuación con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los Planes de Desarrollo Regional (Artículos 2, 4 y 6 LRLCEPCPP).

Respecto a sus integrantes, forman parte del CEPCPP a) el Gobernador (quien lo preside), b) los Alcaldes de cada Estado, c) los Directores estadales de los Ministerios del Poder Popular que tengan asiento en cada Estado, d) una representación de la Asamblea Nacional, e) una representación del Consejo Legislativo Estatal, f) los Presidentes de los Consejos Municipales de cada Estado o los representantes que estos elijan, g) tres consejeros de cada Consejo Local de Planificación de Políticas Públicas (un representante de los Consejos Comunales, otro de los Parlamentos Comunales, y otro del Consejo de Planificación de las Comunas, respectivamente), y h) un representante de los movimientos sociales y pueblos indígenas, respectivamente (Artículo 8 LRLCEPCPP).

Dentro de las competencias de CEPCPP se encuentra atender los requerimiento del Sistema Nacional de Planificación, promover la incorporación de las comunas en la gestión, planificación y control de la gestión pública, discutir y elaborar el Plan de Desarrollo Estadal, coordinar y planificar planes de desarrollo con los niveles nacionales y municipales de gobierno, evaluar el efecto económico y social del gasto público consolidado en el Estado, actuar de forma coordinada con los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial, Distritos Motores de Desarrollo y su desagregaciones, proponer proyectos al Fondo de Compensación Interterritorial, evaluar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Estadal, promover la transferencia de competencias hacia las organizaciones de base del Poder Popular y rendir cuenta anual de su gestión (Artículo 10 LRLCEPCPP).

Finalmente, los artículos 15, 18, 19 y 20 de la LRCEPCPP prevén que el CEPCPP podrá organizarse en comisiones de trabajo, para elaborar el Plan Estadal de Desarrollo y su control, y coordinará con el Consejo Federal de Gobierno y los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas el desarrollo y ejecución de políticas públicas estadales. El financiamiento de los CEPCPP provendrá de la Ley de Presupuesto de cada Estado.

El desarrollo de este capítulo pudo comprobar que el proceso de centralización no ha sido casual. Por un lado, directamente o indirectamente cada uno de los Poderes Públicos nacionales ha contribuido con el fortalecimiento de la centralización. Adicionalmente, se estudió el contenido de la Ley Orgánica del Poder Popular y la Ley Orgánica de la Comuna, y además de comprobarse su carácter centralista, también se desprende de esos textos normativos una estructura política territorial paralela distinta a la establecida en la Constitución y la promoción de un sistema político no previsto en el texto fundamental venezolano. Finalmente, se estudió la figura de los Consejos Locales y Estadales de planificación como instancias de coordinación y planificación de políticas públicas, y sobre dichas instancias se pudo concluir que lejos de fortalecer la descentralización, eran instrumentos locales y regionales para la centralización de competencias estadales y municipales.

## 6. CONCLUSIÓN

El desarrollo de este trabajo de investigación no sólo permitió el estudio del Consejo Federal de Gobierno como órgano constitucional, sino que, además, pudo estudiar la situación actual de la descentralización en el ordenamiento jurídico venezolano. En general, uno de los grandes desafíos institucionales que enfrentar Venezuela, es la necesidad de superar los grandes escollos que se producen por un Estado excesivamente centralizado. Esta investigación, además, puede servir como marco de referencia útil para otros trabajos vinculados a la organización del administrativa del Estado y la descentralización en sus diferentes manifestaciones.

El primer capítulo permitió precisar que la descentralización es un concepto intrínseco a la organización administrativa del Estado y sus entidades político territoriales. El rasgo característico de dicha noción supone unos entes dotados de competencias y atribuciones que son ejercidas independientemente y sin relación jerárquica alguna. En el caso venezolano, se pudo comprobar que en sus diversos textos constitucionales ha existido una organización del Estado caracterizado por un Estado fuerte con amplias competencias, unos estados con competencias reducidas, y unos municipios con competencias propias de la vida local. Especialmente interesó a este trabajo de investigación el estudio de la Constitución de 1961, en tanto que durante su vigencia sucedieron las primeras reformas en materia de descentralización de competencias desde el Poder Nacio-



nal hacia los Estados y Municipios a través de la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. En el caso de la Constitución vigente, puede afirmarse que se consagra un marco institucional propicio para que la descentralización pueda ser desarrollada. Ejemplo de ello es el carácter de poderes públicos de los Estados y Municipios; la descentralización como política nacional; y la creación de instancias de coordinación de y planificación de políticas públicas en los distintos niveles político territoriales. Sin embargo, a pesar de contar con un marco constitucional favorable para la descentralización, la organización del Estado venezolano no supera el escollo del centralismo. Todavía se consagra constitucionalmente un Poder Nacional con amplias competencias, unos Estados con competencias reducidas, y unos municipios con un marco de atribuciones acordes con el ámbito local. Por último, habiendo sido analizado el artículo 4 de la Constitución vigente, se concluyó que no obstante la enunciación formal de una organización federal descentralizada, en realidad el Estado venezolano se asemeja mucho más a un Estado Unitario descentralizado que a un Estado Federal propiamente. El desarrollo de este capítulo puede servir como referencia para realizar ulteriores investigaciones sobre el análisis de diseños institucionales de Derecho Comparado en materia de descentralización, o bien profundizar en un aspecto específico de la descentralización consagrada en la Constitución venezolana vigente, por ejemplo.

El segundo capítulo estudió concretamente el contenido del artículo 185 constitucional, y de su análisis se determinó que el Consejo Federal de Gobierno es el órgano rector para la planificación y coordinación de la descentralización en Venezuela y que son los Estados y Municipios los destinatarios del proceso de descentralización de competencias desde el Poder Nacional. Al analizarse su inserción en la estructura organizativa del Estado se comprobó que el Consejo Federal de Gobierno no es un Poder Público Nacional, pero tiene un estatus *suigeneris* ya que, por un lado, dicho no obedece a relación a relación jerárquica alguna respecto al resto de los poderes públicos nacionales; y por el otro, su desarrollo constitucional se ubica en el mismo título referido a la organización del Poder Público. Asimismo, aun cuando el Consejo Federal de Gobierno es una innovación en texto constitucional vigente, su previsión tiene como antecedente diversas instancias de coordinación y planificación creadas en la derogada Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y sus Reglamentos. Finalmente, se determinó que el Consejo Federal de Gobierno se fundamenta en los principios de coordinación y planificación.

Del desarrollo del tercer capítulo se pudo comprobar el absoluto distanciamiento que existe entre el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo Compensación Interterritorial previsto en el artículo 185 constitucional y su desarrollo legal y sublegal. Efectivamente, la norma constitucional dispone que el Consejo Federal de Gobierno es el órgano rector de la planificación y la coordinación de la descentralización de competencias desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios; mientras que el Fondo de Compensación Interterritorial, según la norma comentada, tiene por objeto el financiamiento de inversiones públicas y la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones. A pesar de ello, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento establecen un conjunto de disposiciones contrarias a lo que establece la Constitución sobre la descentralización y la naturaleza del Consejo Federal de Gobierno. En efecto, conforme al texto normativo comentado y su Reglamento, tanto la descentralización como el Consejo Federal de Gobierno son simples instrumentos a través de los cuales se materializa el socialismo como

doctrina política, a pesar de no encontrarse previsto en la Constitución. Adicionalmente, se aprecia un conjunto de estructuras político territoriales dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, y que conforme al desarrollo normativo y reglamentario del Consejo Federal de Gobierno, son los destinatarios del proceso de transferencia de competencias desde el Poder Nacional, Estatal y Municipal hacia esas estructuras territoriales. El resultado: Un Consejo Federal de Gobierno, que lejos de fortalecer la descentralización a través de la transferencia de competencias hacia los Estados y Municipios, normativamente es una instancia que concreta la centralización de competencia a través de estructuras político territoriales no previstas constitucionalmente.

En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial, se determinó que se antecedente directo se halla en el derogado Fondo Intergubernamental para la Descentralización previsto en la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias de 1989, y que conforme al texto de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno vigente, es un instrumento para el financiamiento de inversiones públicas a las estructuras político territoriales dependientes directamente del Poder Ejecutivo Nacional. Es decir, se pudo comprobar que, en vez de financiar y fortalecer a la descentralización, el Fondo de Compensación Interterritorial es financia y fortalece la centralización. Aún más, se determinó que al comparar el financiamiento que recibían los Estados y Municipios por el extinto Fondo Intergubernamental para la descentralización, y el financiamiento que reciben por el Fondo de Compensación Interterritorial, el resultado es que hoy, los Estados y Municipios perciben un menor porcentaje del Impuesto al Valor Agregado, respecto al porcentaje que percibían cuando se encontraba vigente el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

Indudablemente este tercer capítulo representa un marco de referencia propicio para el desarrollo de futuras investigaciones como por ejemplo, cómo fortalecer y generar nuevos ingresos para los Estados; o bien, cómo desmontar esta arquitectura paralela con el objeto de fortalecer a los Estados y Municipios.

Finalmente, el último capítulo de este trabajo de investigación comprobó que la centralización que caracteriza la organización actual del Estado venezolano, no es casual. Se originó paulatinamente hace más de 10 años a través de diversos textos normativos, y lo más grave aún, ha sido un proceso que ha contado con el apoyo de los poderes nacionales ejecutivo, legislativo y judicial. En ese apoyo consensuado, lamentablemente se ha vulnerado flagrantemente el texto constitucional, al aceptar vía legislativa, judicial y ejecutiva, al socialismo como doctrina política y la creación de una arquitectura institucional distinta a la establecida en la Constitución. Obviamente, los mayores perjudicados han sido los Estados y Municipios, como los entes político territoriales a quienes se les ha vaciado de competencias a favor de estructuras dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Pero también ha sido afectado el ciudadano, pues dichas estructuras paralelas, además de centralizadas, son profundamente excluyentes de la participación ciudadana plural, pues, están diseñadas únicamente para la consolidación de un modelo político socialista no previsto en la Constitución vigente. Es decir, conforme al diseño actual de las denominadas leyes del Poder Popular, quien no crea o contribuya con el socialismo como doctrina política, no podrán incluirse o participar en los distintos mecanismos de participación previsto en esos instrumentos normativos. Acto seguido, del estudio de la Ley Orgánica de Planificación Popular se evidenció su profunda sujeción al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el cual, a su vez, contempla como plan de gobierno el desarrollo político, social y económico del socialismo en cada nivel político territorial y el fortalecimiento de las leyes de

Poder Popular. Finalmente, se analizó el contenido del Consejo Local de Planificación Pública y el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas como instancias de coordinación y planificación en los ámbitos regionales y locales de gobierno, de cuyo análisis se pudo comprobar que actualmente no contribuyen con el fortalecimiento de sus respectivos espacios de actuación, precisamente, porque tienen la intervención de las distintas estructuras organizativas del Poder Popular. Sin embargo, este capítulo pudiera ser útil para investigaciones posteriores vinculadas al rol de las distintas estructuras organizativas previstas en las leyes del Poder Popular en un proceso de descentralización coherente y respetuoso de la autonomía local y estatal; o bien, los distintos retos en materia de participación ciudadana que enfrentan los Consejos Estadales de Planificación y los Consejos Locales de Planificación.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arráiz, R (2.011). *Venezuela: 1.728-1.830. Guipuzcoana e Independencia*. Caracas:Alfa.

Aveledo, R (2005). *Parlamento y democracia*. Caracas: Fundación Para Cultura Urbana.

Araujo-Juarez, J (2007). *Derecho Administrativo. Parte General*. Caracas: Paredes.

Ariño, G (1.988). Principios de Descentralización y Desconcentración. *Revista Documentación Administrativa*, (214), 12-34. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=5009&path%5B%5D=5063>

Ayala Corao, C., Brewer-Carias, A., Sanchez, J., Linares, G., Romero, Humberto (1994). *Leyes y Reglamento para la Descentralización Política de la Descentralización*. Caracas: Jurídica Venezolana.

Badia, F (s.f). El Estado Unitario. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8032/1/EI%20Estado%20unitario.pdf>

Brewer-Carías, A (2.008). *Historia Constitucional de Venezuela. Tomo I*. Caracas: Alfa.

Carmona, J (2010). La Descentralización Estatal a una Década De La Constitución de 1999. *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, 149, 229-317. Texto recuperado de: [http://aciempol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2010/BolACPS\\_2010\\_149\\_227-317.pdf](http://aciempol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2010/BolACPS_2010_149_227-317.pdf)

Combellas, R (2.002). La Constitución De 1999 y la Reforma Política: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043422.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1.999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.253 (Extraordinario), marzo 24 de 2.000.

Constitución de la República de Venezuela (1.961), *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* 662 (Extraordinaria), marzo 23 de 1961.

Constitución española. Recuperado de: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=143&fin=158&tipo=2>

Delfino (2009), M (2.009). La involución de la descentralización. Centenario *del Nacimiento de Manuel García Pelayo 1.909/2.009*, 10, 7-32.

Decreto sobre el Consejo Nacional de Alcaldes (1993), *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 35.320, agosto 11 de 1993.

Decreto Ley que Regula los Mecanismos de Participación de los Estado y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo de Intergubernamental para la Descentralización (1993). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 35.359, diciembre 13 de 1993.

Dromi, R (2000). *Derecho Administrativo* (10ª ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

García-Pelayo, M (1961). *Derecho Constitucional Comparado* (6ª ed.). Madrid: Castilla.

Grau, María Amparo (2000). Conferencia dictada en la ciudad de Maracay por María Amparo Grau en la sede de la Procuraduría General del Estado Aragua el 22 de julio de 2000. Recuperado de <http://www.badellgrau.com/?pag=56&ct=1005>

Gallego, A (2.001). *Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización*. Madrid: Marcial Pons.

Hernández, (2012). El Contenido del Modelo Económico Socialista. Texto recuperado de <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Programa%20econ%C3%B3mico%20JIHG%20CEDPUMA.pdf>

Ley Derogatoria de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.394, marzo 25 de 2010.

Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1982). *Leyes y Decretos de Venezuela*. Caracas.

Ley de Asignaciones Económicas Especiales, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.086, noviembre 27 de 2000.

Ley de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.806 (Extraordinario), abril 10 de 2006.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.509, agosto 20 de 2002.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.463, junio 12 de 2002.

Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.118, diciembre 4 de 2013.

Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.017, diciembre 30 de 2010.

Ley de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.408, marzo 29 de 2006.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.015, diciembre 28 de 2010.

Ley de Reforma Parcial de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6017 (Extraordinario), diciembre 30 de 2010.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*,

37.753, agosto 14 de 2003.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.140, marzo 17 de 2009.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.015 (Extraordinario), diciembre 28 de 2010.

Ley Orgánica de Administración Pública (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5890 (Extraordinaria), julio 31 de 2008.

Ley Orgánica de Consejos Comunales (2010), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 39335, diciembre 28 de 2009.

Ley Orgánica de Contraloría Social, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.011 (Extraordinario), diciembre 21 de 2010.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 4.153 (Extraordinario), diciembre 28 de 1989.

Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.282, septiembre 13 de 2001.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.963 (Extraordinario), febrero 22 de 2010.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.011 (Extraordinario), diciembre 21 de 2010.

Ley Orgánica del Poder Popular (2010), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6011 (Extraordinario), diciembre 21 de 2010.

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.011 (Extraordinario), diciembre 21 de 2010.

Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.303, octubre 15 de 2001.

Ley Orgánica para las Comunas (2010), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6011 (Extraordinario), diciembre 21 de 2010.

Ley Orgánica para la Gestión de Competencias y otras Atribuciones del Poder Popular, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.945, junio 15 de 2012.

Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 4086 Extraordinario, abril 14 de 1989.

Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2001. Recuperado de: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>

Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Pre-

sidencia de la República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2007. Recuperado de: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>

López Olvera, M (s.f). Los Principios del Procedimiento Administrativo. Texto recuperado de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/12.pdf>

Peña Solís, J (1997). Lineamientos de Derecho Administrativo. *Vol I: La Organización Administrativa Venezolana* (2ª ed.). Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela.

Proyecto de Reforma Constitucional, presentado por el Presidente Hugo Chávez ante el Poder Legislativo Nacional, agosto 15 de 2007. Recuperado de: <http://images.eluniversal.com//2007/08/16/reformaconstitucional2.pdf>

Rachadell, M (2.009). La Centralización del Poder en el Estado Federal Descentralizado. *Centenario Del Nacimiento De Manuel García Pelayo* 1.909/2.009, 10, 37-77.

Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.924, mayo 17 de 2012.

Reglamento Parcial N° 2 de la Ley Orgánica para la Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre los Mecanismos Institucionales para la Descentralización de la Administración Pública Nacional. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 4.513 (Extraordinario), diciembre 28 de 1989.

Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, agosto 12 de 1993.

Rodríguez, L (2001). *Derecho Administrativo General y Colombiano* (12ª ed.). Bogotá: Temis.  
Rodríguez, C (s.f). La Colaboración entre Entidades Públicas. Texto recuperado de [http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2007/novi/revges\\_63.pdf](http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2007/novi/revges_63.pdf)

Sanchez Melán, J (2011). La Descentralización: balance político. En Venezuela: República Democrática. Caracas: Arte.

Sanchez Morón, (1992). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.

Sandoval Escudero, C (2001). Métodos y Aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Serie Desarrollo Territorial, N° 17, Santiago de Chile. Texto recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>

Sentencia N° 2189, del 22 de noviembre de 2007. Caso:

Sentencia N° 565, del 15 de abril de 2008. Caso: Procuradora General de la República.

Sentencia N° 1740, del 23 de diciembre de 2009. Caso: Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

Sentencia N° 1330, del 17 de diciembre de 2010. Caso: Ley Orgánica de las Comunas.

Subero, M., Rodríguez-García, N., Urdaneta, G., Marquez, J., Peña Solís, J., Orlando, F., Villegas, J...Linares, G (2011). *100 Años De La Enseñanza Del Derecho Administrativo En Venezuela, 1909-2009. Tomo II*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Según Thienel (2005). El Concepto del Estado Federal en la Teoría Pura del Derecho. Texto recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/ek/ek11.pdf>

Vedel, G (1980). *Derecho Administrativo (6ª ed.)*. España: Aguilar.

Vigilanza, A., Brewer Carias, A., Nikken, C., Herrera, L., Alvarado, J., Hernandez, J (2011). La Descentralización Política en Venezuela y Las Nuevas Leyes Del Poder Popular. En *Leyes Orgánicas Sobre El Poder Popular y El Estado Comunal*. Caracas: Jurídica Venezolana.