

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA. UN MODELO DE ESTADO*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

SUMARIO:

I. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA. II. LA FEDERACIÓN Y EL CENTRALISMO POLÍTICO HISTÓRICO. III. LA DEMOCRACIA, LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL DISCURSO AUTORITARIO. IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS. V. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLITICA. VI. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN NOMBRE DE LA "PARTICIPACIÓN" PROTAGÓNICA. VII. LA ILEGÍTIMA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL PARA LA RECENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS. VIII. LA INCONSTITUCIONAL CENTRALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO DEL DISTRITO CAPITAL IX. APRECIACIÓN FINAL.

I. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA

La descentralización política es una forma de organización de los Estados en la cual el Poder Público, además de estar separado en ramas orgánicas (la clásica separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial), está distribuido territorialmente entre entidades políticas autónomas, que deben tener sus propios gobiernos regionales y locales electos popularmente. Si no hay gobiernos electos democráticamente en las entidades territoriales de un país, a lo sumo puede hablarse de Administración periférica o de desconcentración administrativa pero no de descentralización política.

Se trata, por tanto de un modelo de Estado o de un sistema de organización del Poder del Estado que sólo puede desarrollarse en democracia,¹ y la experiencia histórica lo confirma, siempre se ha desarro-

* Estudio redactado para el libro en Félix Otamendi Osorio y Tomás Straka (Editores), *Grupo Jirahara. Venezuela: República democrática*, Barquisimeto 2011, pp. 645-673.

¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, "La descentralización del poder en el Estado democrático contemporáneo", en Antonio María Hernández (Director), José Manuel Belisle y

llado en el mundo contemporáneo para sustentar un régimen democrático, como consecuencia de la democratización de un país, como factor para su perfeccionamiento o como condición para su sobrevivencia en el tiempo. Por ello, en el mundo contemporáneo todas las democracias consolidadas estén montadas en un esquema de descentralización del poder, sea mediante la adopción de la forma del Estado federal, o más recientemente del Estado regional, o del Estado de autonomías, siempre con un muy arraigado y extendido sistema de gobierno local, municipal o comunal electos y autónomos.

La descentralización política, por tanto, es un asunto de las democracias, y nunca se ha dado ni puede darse en sistemas políticos autocráticos o autoritarios. Por ello en la historia moderna nunca han existido “autoritarismos descentralizados.” Ello sería una contradicción *in terminis*, ya que un régimen autoritario sólo puede sobrevivir con un modelo de Estado montado sobre la centralización del poder.

II. LA FEDERACIÓN Y EL CENTRALISMO POLÍTICO HISTÓRICO

Por supuesto, no ha sido infrecuente que regímenes autoritarios hayan utilizado o dejado la forma federal del Estado, originando “federaciones centralizadas,” como federaciones de papel, que no generan gobiernos locales electos autónomos, sino a lo sumo entidades desconcentradas, controladas siempre desde el Poder central.

En cierta forma eso ha sido lo que ha ocurrido en Venezuela en casi toda su historia republicana, con las federaciones centralizadas que

Paulina Chiacchiera Castro (Coordinadores), *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo*, Asociación Argentina de derecho constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de derecho constitucional y derecho público provincial y municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad nacional de Córdoba, Córdoba Argentina, 2005, pp.75-89; “Democracia municipal, descentralización y desarrollo local”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, No. 11, Ministerio de Administraciones Públicas. Julio-Diciembre 2003, Madrid 2004, pp.11-34; y “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001, México 2003, pp. 53-61.

hemos tenido,² aún cuando sin embargo, con diferentes grados de relaciones o conflictos entre las fuerzas centrífugas y centrípetas del poder. Por ejemplo, durante los primeros 100 años de nuestra historia republicana se adoptó la forma federal del Estado, consolidada en la Constitución de 1864 (Estados Unidos de Venezuela), para tratar de regularizar el desequilibrio y conflicto que existía entre el poder central y los arraigados poderes regionales del caudillismo que dieron origen a tantos conflictos armados y guerras civiles, hasta que fueron barridos a comienzos del siglo XX.

Con el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora en 1899, se comenzaron a sentar las bases para la construcción del Estado nacional centralizado. Así, con la creación del Ejército nacional se puso fin a los conflictos territoriales, organizándose constitucionalmente al Estado con la misma tradicional forma federal, pero esta vez completamente de papel por el paralelo proceso de centralización política, militar, legislativa y administrativa que se completó durante el largo gobierno de Juan Vicente Gómez. El Estado que quedó a su muerte, y que continuó funcionando para cuando se inició la llamada República Liberal (1945-1948) fue, por tanto, un Estado centralizado con pura forma o “membrete federal” (Tulio Chiossone), en el que el poder estaba en el nivel central, y la casi totalidad de las competencias del Poder Público estaban atribuidas al Poder Nacional.

La Constitución de 1947, fue la última en la cual al Estado se lo denominó como “Estados Unidos de Venezuela,” quedando expresada su vocación democrática en la inclusión, por primera vez en la historia de nuestras constituciones, de la cláusula descentralizadora, al prescribirse después de la larga enumeración de las competencias del Poder

² Véase Allan R. Brewer-Carías, “La federación centralizada en Venezuela. Una contradicción constitucional”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos*, Centro de Estudios de Derecho Público y Gobierno “Goberna y derecho, Syntagma, Centro de Estudios Estratégicos de Madrid, Año 1, No. 1, Guayaquil, 2005, pp. 59-68; “Los problemas de la federación centralizada en Venezuela” en *Revista Ius et Praxis*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Lima, N° 12, Perú, diciembre 1988, pp. 49-96.

Nacional, que las Cámaras Legislativas nacionales tenían la potestad para, con voto calificado de las dos terceras partes de sus miembros, atribuir a los Estados o a las Municipalidades determinadas materias de la competencia nacional “a fin de promover la descentralización administrativa” (art. 139). Con ello se buscaba en la naciente república democrática, transferir o en muchos casos devolver a las entidades políticas territoriales del Estado, materias que en el curso de un siglo se habían venido centralizando a nivel nacional. Dicha norma, por supuesto, como casi todas las de la Constitución de 1947, por su corta vigencia, no tuvieron aplicación alguna, y desapareció del texto de la Constitución de 1953, en la cual al contrario por el régimen autoritario militar que soportó, se acentuó el centralismo.

El principio democrático descentralizador, reapareció con la Constitución de 1961, como consecuencia de la voluntad política que condujo a su sanción sobre la base de establecer y consolidar un régimen democrático en el país. Ello resultó, no sólo de la adopción de un régimen de distribución territorial del Poder Público con el mantenimiento de la forma federal del Estado y el esquema municipal, sino de la disposición en los mismos términos que en la Constitución de 1947, de la posibilidad de transferencia de competencias nacionales a los Estados y Municipios (art. 137). Y no podía ser de otra forma dado el pacto político subyacente en dicho texto de implantar la democracia en Venezuela como régimen político, lo cual en definitiva requería del fortalecimiento de los Estados y Municipios como entidades políticas.

El desiderátum de los constituyentes al diseñarse las bases del Estado en 1961³ y dar inicio a la República liberal democrática, era finalmente llegar a un sistema de distribución territorial del Poder Público conforme a la forma federal, entre entidades políticas autónomas, los Estados y los Municipios, efectivamente descentralizados, y en esa forma asegurar tanto la representatividad democrática territorial como la participación política en la gerencia de los asuntos públicos, más allá

³ Véase la “Exposición de Motivos” de la Constitución de 1961 en *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 21, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1961, pp. 371 ss.

de las solas elecciones.

Pero al inicio de la implantación de la democracia, precisamente a comienzos de los años sesenta, y dado la poca tradición democrática que el país tenía, la voluntad política de la consolidación del régimen democrático plasmada en el Pacto de Punto Fijo,⁴ impuso la necesidad práctica de la continuación de un sistema de centralización del poder, pero esta vez conducido, no por un autócrata, sino por los partidos políticos que decidieron establecer la República democrática, sentándose así las bases de lo que sería el Estado democrático centralizado de partidos.⁵ Sin duda, hay que convenir en que un esquema de descentralización política acentuada en esos primeros años de vida democrática, en lugar de haberle facilitado a los partidos políticos la tarea de imponerles la democracia a los venezolanos, quizás lo hubiera impedido.

Y fue por ello, que los constituyentes precisamente hablaron de la federación como “desiderátum,” a la cual debía llegarse efectivamente en el futuro, una vez consolidada la democracia, con la posibilidad incluso de transferencia de competencias de los niveles nacionales a los regionales y locales, y además, la previsión de la elección directa de gobernadores, cuya designación se dejó, al inicio, a la libre decisión del Presidente de la República. Dos normas constitucionales previeron por tanto, la posibilidad de la mutación de la Constitución mediante leyes constitucionales, como fueron precisamente las Leyes sancionadas en 1989 relativas a la transferencia de competencias del Poder Público y de Elección directa de los Gobernadores,⁶ y cuyos efectos sin embargo

⁴ Véase el texto en Presidencia de la República, *Documentos que hicieron Historia*, Tomo II, Caracas 1962, pp. 443-449. Véase los comentarios sobre el contenido del Pacto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, Evolución Histórica del Estado, Editorial Jurídica Venezolana, San Cristóbal-Caracas, 1996, pp. 396 ss.

⁵ Allan R Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988.

⁶ Véase la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado y Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público, ambas de 1989, *Gaceta Oficial* No. 4153 Extraordinaria de 28-12-1982. Sobre dichas leyes véase, Allan R. Brewer-Carías, “Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990): El inicio de una reforma”, en Allan R. Brewer-Carías

no se pudieron arraigar por lo tardío de su sanción, veinte años después de la revolución democrática de 1958.

En efecto, durante esos primeros veinte años de la República democrática los partidos lograron implantar y arraigar la democracia, pero una vez democratizado efectivamente el país, su liderazgo no supieron tomar las medidas necesarias para perfeccionarla y consolidarla, es decir, no confiaron en la descentralización del poder en el territorio, lo que sin duda hubiera significado pérdida de áreas del poder que controlaban mediante el sistema de organización propio del centralismo democrático. Para cuando a principios de los noventa, se comenzaron a hacer esfuerzos por descentralizar el poder, la verdad es que ya era demasiado tarde, como lo demostró la crisis política que durante los noventa afectó a los propios partidos políticos y a su liderazgo. Por ello, a comienzos de los noventa afirmábamos que los Estados de la federación habían quedado:

“como meros desechos históricos; sus Asambleas Legislativas como meras formas de reducto del activismo político partidista local; y los Ejecutivos Estadales, como meros agentes del Poder Nacional, particularmente agentes de carácter policial; funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr del Poder Central.”

Todo ese proceso -decía en aquél momento (1994)-, había contribuido:

“a configurar la gran entelequia contemporánea del Estado Federal, vacío de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local, ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el ámbito nacional. El centralismo de Estado fue, así, acompañado de otros centralismos, como por ejemplo, el de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático. En igual sentido se desarrolló un

et al., *Leyes para la descentralización política de la Federación*, Colección Textos Legislativos, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995, pp. 7-53; “Problemas de la Federación centralizada (A propósito de la elección directa de Gobernadores)”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992, pp. 85-131.

centralismo sindical, como otro elemento fundamental en la interpretación del sistema.”

Todo este andamiaje, -afirmaba en esa época-:

“desde la década de los ochenta, ha comenzado a resquebrajarse, y se ha estado desmoronando ante nuestros ojos. Los venezolanos de estos tiempos hemos sido testigos de ese proceso de cambio y transformación que, a la vez, y ello es lo más importante, es producto de la propia democracia”⁷.

Por ello, fue en realidad muy tardíamente que luego de los trabajos de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado,⁸ a fines de los años ochenta, el liderazgo político entendió que la única forma de salvar la democracia era mediante la descentralización política, y por ello, en 1989, en buena parte por presión de la sociedad civil se efectuaron las antes referidas reformas políticas, que pueden considerarse como las más importantes ejecutadas durante todo el siglo XX, al disponerse la elección directa de gobernadores y alcaldes y sancionarse la antes mencionada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Con esas reformas se buscó hacer realidad la descentralización política de la Federación, dándose inicio a un proceso de transformación que buscaba lograr una mayor participación política, y al cual se le dio importante atención, particularmente durante los meses del gobierno de transición de 1993-1994, en el cual se hicieron todos los esfuerzos para que hubiera podido servir de vehículo de la transición de un sistema político centralizado de partidos a uno descentralizado participativo, en el cual la política de descentralización tuviera un significado determinante. Pero por supuesto, no sólo no hubo tiempo, sino que tampoco hubo comprensión por parte del liderazgo de los partidos, quienes no entendieron que la pérdida de parte del poder político directo que controlaban, era la única posibilidad de salvar la democracia.

⁷ Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994.

⁸ Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*, Folletos para la Discusión No. 7, Caracas 1987.

El período político del Estado Centralizado de partidos que había dominado las décadas precedentes ya estaba agotado, por lo que había que comenzarle a cerrar la puerta para abrir la de un nuevo período distinto que debía ser el del Estado democrático Descentralizado y Participativo, asegurando como meta fundamental, que ese cambio fuera democrático.

Ese intento de reforma, en todo caso, solo tuvo un comienzo, que se agotó con las elecciones de diciembre de 1993, y de nada sirvieron las advertencias de que nos “estábamos jugando la democracia” en el sentido de que mediante la descentralización “hacíamos todo para que la democracia continuara en Venezuela o esta corría el riesgo de derrumbarse”.⁹ Advertíamos, además, en 1994 sobre “los inevitables cambios políticos que se habían estado produciendo y que se continuarían efectuando” en el país, insistiendo en que como la participación era la única vía para que nuestra democracia se perfeccionase, la descentralización debía estar en “el centro de la política de cambio”. Concluía por ello reafirmando que “con la descentralización nos estamos jugando la democracia”, de manera que su continuación a partir de 1994 constituía “un proceso de sobrevivencia de la propia democracia”.¹⁰

Pero lamentablemente ocurrió lo contrario, y se abandonó la política de descentralización con lo cual la democracia continuó resquebrajándose ante nuestros ojos: primero, durante el gobierno del Presidente Caldera, entre 1994 y 1998, en cuyo seno lamentablemente no se entendió el mensaje de sobrevivencia y se comenzó a dar marcha atrás a lo poco que se había hecho de la política de descentralización; y luego, durante todo el período de gobierno del Presidente Chávez a partir de 1999, donde deliberada y paradójicamente, en nombre de una supuesta participación política que no ha pasado de ser una movilización popular, se ha demolido todo el sistema democrático y su base descentra-

⁹ Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994.

¹⁰ *Ídem.*

lizadora.

Y en el centro del proceso de destrucción institucional de las bases de la democracia, ha estado el progresivo ahogamiento y aislamiento de los poderes públicos estatales y municipales con la progresiva centralización de las pocas competencias que tenía, y su sustitución por nuevas entidades territoriales no electas, sin autonomía política, totalmente dependientes del Poder central, como son las que giran en torno al denominado “Poder Popular” que incluso se pretendió constitucionalizar en la rechazada reforma constitucional de 2007, en nombre de una democracia participativa, que lo que busca en realidad es terminar de acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación política. No es posible que haya más confusión en la respuesta que exige la política de participación, que no se agota con el sólo establecimiento de mecanismos de democracia directa, y que exige, de nuevo, que se destaque la esencia de la política de descentralización.

III. LA DEMOCRACIA, LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL DISCURSO AUTORITARIO

En estos últimos años, en efecto, desde los ámbitos del Estado, se ha venido insistiendo en la supuesta necesidad de sustituir la democracia representativa por una “democracia participativa,” lo que atenta contra la propia democracia como régimen político y, por supuesto, contra la descentralización política y el gobierno local¹¹.

¹¹ Véase en general Allan R. Brewer-Carías, “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 1-23; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *Urbana*, Revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia, No 36, 2005, pp.33-48; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias Continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo “Jesús González Pérez” Capítulo Ecuador, Ecuador 2005, pp. 273-294.

Lo que es cierto en esta materia, es que la democracia participativa, es decir, la posibilidad del ciudadano de participar en la conducción de los asuntos públicos, sólo es posible en un sistema de descentralización política y de municipalización de un país. Por ello, no puede haber democracia participativa, que sea manejada y manipulada desde el Poder Central por ejemplo a través del llamado “Poder Popular,” que ha venido dando origen a asambleas de ciudadanos y Consejos Comunales integrados por personas que no son electas democráticamente, y que son manejadas desde el Poder Nacional, a través de un partido gubernamental único.

En efecto, la democracia, como régimen político, tiene dos componentes fundamentales que son la representación y la participación. El primero, la representación, es el que permite distinguir la democracia representativa de la democracia directa, de manera que la dicotomía – aún cuando no antagonismo- está aquí entre la democracia indirecta o representativa y la democracia directa¹². Sobre este elemento de la representatividad, en todo caso, el mismo es tan de la esencia de democracia, que es imposible su sustitución si de democracia se trata, lo que no excluye que deba enriquecerse con mecanismos de democracia directa que la puedan y deban complementar, pero que jamás la pueden sustituir.

En otras palabras, no puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sólo sea directa, refrendaria, de cabildos abiertos o de asamblea de ciudadanos o vecinos permanentes. Estos instrumentos pueden contribuir a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de la voluntad del pueblo; pero es claro que no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

El segundo principio, el de la participación, es el que permite distinguir la democracia de inclusión o participativa, de la democracia de exclusión o no participativa, de manera que la dicotomía aquí está en-

¹² Véase en general, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.

tre inclusión y exclusión política, y no entre participación y representación. Y esto es precisamente lo que deliberadamente se trata de confundir cuando en el discurso autoritario se habla de “democracia participativa” como supuestamente “contrapuesta” a la democracia representativa, pretendiendo sustituir esta última y supuestamente asegurar la primera en entidades del “poder popular” integradas por personas no electas mediante sufragio, sino impuestas por el Poder Central, dispuestas para hacer creer que se participa, cuando para lo que están destinadas es para tratar de asegurar una relación directa entre la cúpula del Poder Ejecutivo y el pueblo, para su manipulación.

Sobre este segundo principio de la democracia, el de la participación política, lo que impone un régimen democrático es que tiene que ser de inclusión política, donde el ciudadano sea parte de su comunidad política, y pueda contribuir a la toma de las decisiones que le conciernen.

Participar, se insiste, en realidad es estar incluido, lo que se opone a la exclusión política, la cual además conlleva la de orden social y económico, y con ello la marginalización. Por ello, participar en el lenguaje común, es “ser parte de...”; es “pertenecer a...”, es “incorporarse, contribuir, estar asociado o comprometerse a...”; es “tener un rol en...”; es “tomar parte activa, estar envuelto o tener una mano en...”; es, en fin, “asociarse con...”, es “compartir o tener algo que ver con...”; y la participación política no es otra cosa que poder ser parte de una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual pueda contribuir a la toma de decisiones, y que no se puede agotar, por ejemplo, en el sólo ejercicio del derecho al sufragio (el cual sin duda es una forma de participación); o en ser miembro de sociedades intermedias, aún las de carácter político como los partidos políticos; o en votar en referendos (que también es otra forma mínima de participación); o votar en asambleas de vecinos o ciudadanos.

Participación política democrática, por tanto, es estar incluido en el proceso político y ser parte activa del mismo, sin mediatizaciones; es en fin, poder tener acceso a la toma de decisiones públicas. Y ello, en

ninguna sociedad democrática del mundo –excepto según algunos, en la antigua Grecia- se ha podido lograr permanentemente con referendos, cabildos abiertos o asambleas de ciudadanos. Estos pueden ser formas de participación, sin duda, pero como se han venido implementando en Venezuela, son más bien mecanismos de movilización popular que no pueden confundirse con participación política.

La democracia participativa, o si se quiere, para que la democracia sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política; tiene que permitirle desarrollar incluso conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad, a un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una ciudad, en fin, a un Estado. Se trata de lo que Norberto Bobbio denominó “el proceso de expansión del poder ascendente”, que amplía la esfera de las relaciones políticas, y que pasa -decía-:

“de la esfera de las relaciones en que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en una diversidad de estatus y papeles específicos, por ejemplo, como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y trabajador, como maestro y como estudiante; y también como oficial y como soldado, como administrador y administrado, como productor y como consumidor, como gestor de servicios públicos y como usuario”¹³.

Pero por supuesto, el tema central a resolver cuando se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como por su parte lo advirtió Giovanni Sartori, cuando frente al tema decía:

“O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar”.

¹³ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 42 .

Sobre el tema, agregaba había: “mucho ruido, es cierto, también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo¹⁴.

IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS

Y esto es, precisamente, lo más importante a determinar cuando se habla de participación política, es decir, precisar de “cuál” participación es que se está hablando y “dónde” es que puede efectuarse. Lo primero, sobre cuál participación, si se trata de participación “política”, ello solo es posible mediante la estructuración de gobiernos democráticos representativos descentralizados; y en cuanto a lo segundo, sobre “donde”, la decisión está en determinar el nivel territorial adecuado para establecer dichos gobiernos.

Al entender esto, en definitiva, se disipa la duda que mencionaba Sartori¹⁵ sobre si en verdad con la democracia participativa había nacido algo nuevo, y nos lleva a la conclusión de que en realidad nada nuevo ha nacido con tal idea. Siempre ha estado allí, en lo profundo de la democracia, desde el inicio del constitucionalismo, desde los mismos días de las Revoluciones del Siglo XIX, habiéndose desarrollado imperceptiblemente y sin aspavientos en las democracias descentralizadas y consolidadas del mundo contemporáneo; allí, en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en las Asambleas locales, en los Municipios, en las Comunas; y en los niveles intermedios del federalismo y de las regiones. Lo que pasa es que muchas veces no se la ha querido reconocer, y se insiste en confundirla con algunos instrumentos de democracia directa. Es decir, en las sociedades democráticas avanzadas, la participación ha estado siempre en la corriente sanguínea de la propia democracia, por lo que incluso quienes la ejercen y la viven cotidianamente no se dan cuenta de ella; no le prestan atención y por ello, a veces no se la logra identificar, incluso por ser a veces democracias

¹⁴ Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

¹⁵ *Ídem.*

demasiado inclusivas.

Recordemos que fue a comienzos del siglo XIX, cuando Alexis de Tocqueville en su estudio sobre el entonces naciente Estado federal norteamericano, descubrió para Europa la democracia participativa en América al toparse con el régimen local asambleario que funcionaba descentralizado o desparramado en todo el territorio de las antiguas colonias inglesas en la costa este de Norteamérica. Efectivamente constató en su libro *La Democracia en América*, que en esas comarcas la democracia hervía en los *Town Halls*¹⁶, es decir, en los cabildos e instituciones comunales que, decía, “son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella”¹⁷.

Y en Europa misma, esa democracia participativa local había sido uno de los productos más acabados y a veces más incomprendidos de la propia Revolución Francesa, desde que mediante Decreto de 22 de diciembre del mismo año 1789 la Asamblea Constituyente dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los Intendentes, disponiéndose, además, que “en cada villa, en cada burgo, en cada parroquia y en cada comunidad del campo habrá una municipalidad”¹⁸. De ello resultó, en 1791, la creación en todo el territorio de Francia (que tiene menos de la mitad del de Venezuela) de 43.915 municipios, que comenzaron a denominarse comunas, originándose entonces la concepción de un nuevo poder, el “Poder Municipal”¹⁹, que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano²⁰. Ello también fue advertido por el propio De

¹⁶ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1973, pp. 79 y ss.

¹⁷ *Idem*, p. 78. Esa tradición de gobiernos locales siguió siendo el elemento central de la democracia norteamericana, para asegurar la participación, lo que explica que en la actualidad existan en los Estados Unidos, más de 75.000 gobiernos locales con un promedio general de alrededor de 5.000 habitantes.

¹⁸ Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.

¹⁹ Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

²⁰ En Venezuela, por ejemplo, aparece a partir de la Constitución de 1857, artículos 6 y

Tocqueville en su otra obra clásica, sobre *El Antiguo Régimen y la Revolución*, donde dijo de la administración local que tenía:

“un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta”²¹.

Y en efecto, la participación política como democracia de inclusión en la cual el ciudadano puede tomar parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general²², sólo puede tener lugar efectivamente en sistemas de descentralización del poder, es decir, en los estamentos políticos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles territoriales inferiores de la organización política del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual o de grupos o comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

Pero por supuesto, el tema central que tiene que resolverse cuando se habla con propiedad de democracia participativa, como lo decía Sartori, es determinar de cuál participación se trata y dónde desarrollarla²³. Si se trata de participación “política”, ello sólo puede lograrse mediante la descentralización política estableciendo gobiernos locales autónomos; y en cuanto al dónde, determinando el nivel territorial que se requiere para la participación como cotidianeidad democrática; y la

85. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2008, Tomo I.

²¹ Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo I, Madrid 1982, p. 15.

²² Véase por ejemplo, en relación con la administración de justicia, Alberto González, “Participación en la Administración de Justicia” en Jorge Londoño U. (Compilador), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, Bogotá-Tunja, 1997, pp. 76-77.

²³ Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

opción resulta en un gobierno local autónomo, organizado como municipio u otra entidad local, desparramado en todos los rincones de un Estado, en cada villa, en cada pueblo y en cada caserío, situado bien cerca del ciudadano²⁴. Por ello, entre los principios que configuraron el régimen municipal en los inicios del municipalismo moderno, estuvo precisamente la creación de municipios en cada colectividad local –aún de dimensiones mínimas- abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; el cual dejó su impronta en toda Europa²⁵.

Lamentablemente, en contraste con la tradición europea y norteamericana, en el municipio republicano latinoamericano, desde el inicio, por la escasa densidad de población de nuestros países y por el centralismo colonial, no llegó a arraigarse el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local, es decir, por cada caserío, por cada pueblo, por cada villa o ciudad, y la organización municipal que se estableció después de la independencia siguió el mismo esquema de los viejos Municipios provinciales coloniales, con territorios amplísi-

²⁴ Esto es lo que caracteriza a los regímenes democráticos europeos donde predomina la existencia de muchos pequeños municipios, como entidades políticas de auto gobierno democrático, como es el caso por ejemplo, de Alemania, con 16.098 municipios, de los cuales el 76% tiene menos de 5.000 habitantes; y de España, con 8.056 municipios, de los cuales el 86% de los mismos tienen menos de 5.000 habitantes, y el 61% menos de 1.000 habitantes. Véase Torsten Sagawe, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40. En contraste, en Venezuela, con aproximadamente el doble de territorio, y bastante menos población, sólo tenemos 338 Municipios, con un promedio de población superior a los 70.000 habitantes

²⁵ Por ello, además de los 36.433 comunas que quedaron en Francia con promedio general de 1.600 habitantes; en Bélgica hace unas décadas aún existían 2.539 Municipios, con una población promedio de 3.600 habitantes, los cuales después de la paradigmática operación quirúrgica realizada en el mapa municipal en 1972, hayan sido reducidos a 589 municipios, ahora con una población promedio de 16.900 habitantes por municipio; en Italia hay 8.104 municipios con un promedio de 7.156 habitantes; y en Suiza hay 3.000 cantones con 2.333 habitantes promedio. Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 179; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

mos, muy alejados del ciudadano y de sus comunidades²⁶.

En esta tradición, el municipio latinoamericano contemporáneo a veces ha adquirido un ámbito territorial tan grande y extraño al ciudadano, que lamentablemente hace que no sirva para nada bueno, ni para gerenciar adecuadamente los intereses de la vida local ni para servir de instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.²⁷

V. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLITICA

Y allí está precisamente la clave de la participación política en la democracia, precisamente en la necesidad de desarrollar un vigoroso y autónomo gobierno local, donde el poder del Estado sea distribuido y donde el ciudadano puede hacerse parte del mismo.

Por ello, como hemos dicho, la democracia participativa está indisolublemente ligada a la descentralización política y la municipaliza-

²⁶ En contraste con la situación descrita en Europa, por ejemplo, en Argentina, hay 1617 municipios con un promedio de población de 22.882 habitantes; en Bolivia, hay 312 municipios con un promedio de población de 25.642 habitantes; en Brasil, hay 5.581 municipios con un promedio de población de 30.102 habitantes; en Chile, 340 municipios con un promedio de población de 44.117 habitantes; en Colombia, hay 1.068 municipios con un promedio de población de 39.326 habitantes; en Ecuador, hay 1.079 municipios con un promedio de población de 11.121 habitantes; en El Salvador, 262 municipios con un promedio de población de 22.900 habitantes; en Guatemala, hay 324 municipios con un promedio de población de 33.950 habitantes; en Honduras, hay 293 municipios con un promedio de población de 20.478 habitantes; en México, hay 2.418 Municipios con un promedio de población de 40.116 habitantes; en Nicaragua, hay 143 municipios con un promedio de población de 34.965 habitantes; en Paraguay hay 212 municipios con un promedio de población de 23.585 habitantes; en Perú, hay 1808 municipios con un promedio de población de 13.827 habitantes; en República Dominicana, hay 90 municipios con un promedio de población de 88.889 habitantes; en Uruguay, hay 19 municipios con un promedio de población de 157.894 habitantes; y en Venezuela, hay 338 municipios con un promedio de población de 71.006 habitantes. Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

²⁷ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 127 y ss.

ción, de manera que la misma no se puede materializar con las solas propuestas de incorporación al régimen democrático de instrumentos de democracia directa, como los referendos, las consultas o las iniciativas populares; ni con la sola movilización popular mediante la creación de organizaciones a nivel local pero controladas por el Poder Central, como las asambleas de ciudadanos, sin autonomía ni representación popular democrática. Y eso es lo que ha ocurrido con los llamados Concejos Comunales establecidos en 2006²⁸, los cuales no son entidades políticas locales descentralizadas, ya que no tienen gobiernos electos popularmente, sino que son organizaciones que pertenecen a la organización central del Estado, manejadas y financiadas por el Poder Nacional, sin autonomía política alguna. Por ello, no son ni pueden ser instrumentos para la participación política, sino a lo sumo, para la movilización popular. Son organizaciones que en contraste con los municipios de las democracias consolidadas, siguen lo que hace casi cien años se estableció con la Revolución Rusa, con los denominados *Soviets*, palabra que en castellano precisamente significa Consejos.

Una cosa es cierta, en las democracias consolidadas contemporáneas, no se clama cotidianamente por la participación política como tanto se ha ventilado en Venezuela en las últimas décadas. En aquellas, el tema ni siquiera es un tema de discusión ni de reforma política. Y ello es así, porque en esos países democráticamente desarrollados, entre otros factores impera la fragmentación municipal donde cotidianamente se materializa la participación ciudadana. En contraste, en Venezuela, como en la mayoría de los países latinoamericanos, al tener muy pocos gobiernos locales o municipios para su enorme territorio y población, precisamente se reclama contra las insuficiencias democráticas clamándose por una democracia participativa. Ese contraste es así, precisamente, porque la participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local y regional, en una multiplicidad de gobiernos municipales democráticos y autónomos. Y cualquier otra solución no

²⁸ Ley de los Consejos Comunales, en *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extraordinaria del 10-04-2006.

es más que falacia y engaño, o simplemente, la introducción de mecanismos de democracia directa.

Por ello es que el tema precisamente no tiene tanta notoriedad en los países con democracias consolidadas, donde la participación es de todos los días, en los muchísimos pequeños municipios y gobiernos locales que existen.

La participación política o la democracia participativa son por tanto conceptos indisolublemente unidos al localismo y a la descentralización política, y ésta, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia.

El régimen local es, entonces, como lo dijo hace años nuestro apreciado amigo Eduardo García de Enterría, la estructura que “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad”²⁹; de manera que como ya nos lo advirtió hace casi cuarenta años nuestro recordado amigo Sebastián Martín Retortillo, cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, en aquella excelente obra que dirigió sobre *Descentralización administrativa y organización política*, al destacar las raíces eminentemente políticas del tema; simplemente que la participación efectiva del ciudadano común, siempre presupone la descentralización.³⁰ En consecuencia, sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no sólo sin descentralización político territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales democráticos y autónomos, no puede haber participación política, sino que en definitiva no puede haber una democracia participativa. La descentralización es, por tanto, la base de la democracia participativa y a la vez, el impulso de la democratización y control del poder. El centralismo, en cambio es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos.

²⁹ Citado en Sebastián Martín Retortillo, en “Introducción” al libro Sebastián Martín Retortillo et al, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. LVIII.

³⁰ *Idem*, p. LIX.

Hace varios años decía que:

“el debate contemporáneo en nuestros países por más democracia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y más representativa, para lo cual la única vía posible que existe es acercando el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional”.

Y agregaba, además, que:

“cualquiera que sea la forma de descentralización política, se trata de proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos”.

En definitiva, el reto que teníamos y que seguimos teniendo los venezolanos, es diseñar:

“el nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica desparramar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar”³¹.

Y ello implica, por sobre todo, la descentralización política, y como parte de ella, la municipalización del territorio, para rescatar, más de doscientos años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Constituyente francesa en aquél diciembre de 1789, y que se traduciría hoy en nuestro país, en la frase de que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano, debía tener su autoridad local como comunidad política, con representantes electos mediante sufragio; es decir, lo contrario a los Consejos Comunales que se han impuesto inconstitucionalmente, que no son ni democráticos ni autónomos, y que están controlados por la cúpula del Poder Ejecutivo Na-

³¹ Véase en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp.453 y ss

cional.

Pero por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, no sólo hay que superar el autoritarismo, sino que habría que pensar en el futuro, en otro municipio, para no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que hemos tenido y que lo que podría provocar es peor democracia. La diferenciación municipal, entonces, es consustancial con la municipalización como instrumento para acercar el municipio al ciudadano; porque como ya lo señalamos, un municipio lejos de las comunidades y vecindades, como han sido en general nuestros municipios, materialmente no sirve para nada bueno.³²

A nivel local, además, es donde florece la libertad en medio de la diversidad, y es donde en definitiva en un mundo cada vez más globalizado como el actual, el hombre, el ciudadano común, encuentra su refugio e identifica el lugar de su pertenencia. Eso es lo que los europeos han llamado como regionalismos o localismos, y es lo que Francisco González Cruz ha calificado como el rescate de la “comunidad definida en términos territoriales y de relaciones humanas, con la cual la persona siente vínculos de pertenencia” y que puede ser una aldea, un pueblo o un barrio, de tal manera que la gente pueda establecer relaciones interpersonales.³³ Es, en definitiva, la comunidad incluso tal y como la definió en la Ley de Consejos Comunales, concebida como “el conglomerado social de familias, ciudadanos y ciudadanas que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole (art. 4,1); pero organizada democráticamente. Y allí, en definitiva, es donde se puede efectivamente participar desde el punto de vista político, pero siempre que

³² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 127 y ss.

³³ Francisco González Cruz, *Globalización y Lugarización*, Universidad Valle del Momboy, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, La Quebrada, 2001.

se constituya en un gobierno local autónomo y electo democráticamente por sufragio, y no consejos comunales no electos.

VI. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN NOMBRE DE LA “PARTICIPACIÓN” PROTAGÓNICA

En efecto, en Venezuela, en lugar de hacer efectivamente al Municipio la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional a que se refiere la Constitución (art. 168), como parte del sistema constitucional de descentralización política o de distribución vertical del Poder Público (art. 136), para hacer efectiva la participación ciudadana, el régimen autoritario instalado en el país desde 1999 ha pretendido desconocerlo y ahogarlo, incluso en contra de la propia Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005³⁴ que dispuso que las actuaciones del municipio debían incorporar “la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados;” mediante la sustitución del municipio por entidades controladas desde el poder central, es decir, sometida y dependiente del Poder Nacional, como son los consejos comunales.

Insistimos, mediante la mencionada Ley de los Consejos Comunales de 2006³⁵, lo que se ha hecho es establecer un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, buscando concebir a la “comunidad” fuera del municipio, organizada precisamente en Consejos Comunales que supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, se han regulado como “instancias de participación, arti-

³⁴ Véase la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* N° 38.327 de 02-12-2005. Véase, Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal”, en Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Colección Textos Legislativos N° 34, Editorial Jurídica Venezolana, Tercera edición corregida y aumentada, Caracas 2007, pp. 11-193

³⁵ Véase en *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extraordinaria del 10-04-2006.

culación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos”. Es decir, lo mismo que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal atribuyen al Municipio, pero abandonándolo y sustituyéndolo por entidades no autónomas (y no descentralizadas políticamente) dependientes del Poder Nacional, sin democracia local, es decir, por los Consejos Comunales que no están integrados ni regidos por autoridades electas popularmente, siendo concebidos como instrumentos del centralismo para el control de la ciudadanía, con el engaño de que son “participativos.”³⁶

Con estos Consejos Comunales, por tanto, supuestamente abogando por una participación popular, en definitiva, lo que se ha diseñado es un esquema completamente contrario a la democracia representativa, sustituyéndose la representación política que se origina mediante el sufragio universal, directo y secreto, que sólo entidades políticas como los Municipales pueden garantizar, por la organización de entidades que no tienen origen representativo electoral, pero sometida al control del propio Presidente de la República, para supuestamente permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2).

Se trata de un esquema organizacional completamente desvinculado de la descentralización política o la distribución vertical del Poder Público que establece la Constitución (art. 136), y que integra a los Consejos Comunales en la comunidad pero no como entidad política autónoma, sino como entidades integrante del Poder Nacional y, más precisamente, de la organización del Poder Ejecutivo Nacional, a cuyos

³⁶ Véase Allan R. Brewer-carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67

Ministros, por lo demás, también se los ha denominado como del mismo nombre del “Poder Popular.”³⁷

En la Comunidad es donde debió haberse ubicado la nueva organización municipal que se debía haber establecido conforme a la concepción democrática y participativa que debió haber guiado su reforma. Era en los nuevos Municipios donde debió haberse ubicado a las estructuras básicas de la comunidad, como las asambleas de ciudadanos, los consejos comunales y sus órganos ejecutivo, financiero y de control, y las demás organizaciones comunitarias. Pero ello era incompatible con el régimen autoritario, porque establecer cerca de 18.000 verdaderos municipios³⁸ en el país, con sus autoridades electas, en lugar de los 338 actuales, no hubieran podido ser controlados por el Poder Central, dado que los Municipios son autónomos y sus miembros son electos democráticamente mediante sufragio.

Debe señalarse, además, que la reacción centralista y autoritaria contra la descentralización y la posibilidad de la democracia participativa, se pretendió formalizar en el Proyecto de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República ante la Asamblea Nacional en 2007³⁹ y que tenía por objeto constitucionalizar el esquema autoritario, centralista que se había venido implementando al margen de la Constitución⁴⁰.

³⁷ Véase artículo 5 del Decreto N° 5.246 de 20-03-2007, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, *Gaceta Oficial* N° 38.654 de 28-03-2007.

³⁸ Según información suministrada por el Ministerio del Poder Popular para la Participación y el Desarrollo, para finales de 2007 había 18.000 Consejos Comunales. Véase en Franklin González (Embajador de Venezuela en Uruguay), “¿Qué son los Consejos Comunales?”, en *La Republica*, Año 9, No. 2609, Montevideo 15-07-2007, www.larepublica.com.uy

³⁹ Véase el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional, Presidencia de la República, Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del Presidente Hugo Chávez Agosto 2007*. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007. ,

⁴⁰ Véase en general sobre la propuesta de reforma constitucional de 2007, Manuel Rachadell, *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo,

Fue por ello, que en esta materia, además de proponerse la creación de autoridades nacionales a nivel regional para controlar a los Estados; la eliminación de la democracia representativa a nivel local; el establecimiento del “Poder Popular” como parte de la distribución del Poder Público;⁴¹ la “nacionalización” de las competencias estatales y municipales; y la limitación de la autonomía municipal y eliminación de las parroquias como entidades locales; se buscaba reducir el derecho a la participación política sólo para la ejecución de la ideología socialista; eliminar la participación de los representantes de la sociedad civil en la postulación de altos funcionarios del Estado; limitar al derecho a la participación política mediante referendos; limitar el derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución; y por sobre todo, eliminar del propio léxico constitucional la palabra “descentralización,” incluso como política de Estado.

En efecto, en la rechazada reforma constitucional de 2007, siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, se buscaba centralizar definitivamente el Estado, vaciándose de contenido a la federación y neutralizando la autonomía de los Estados;⁴² y eliminándose todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, es decir, de la unidad política primaria en el territorio, lo que tocaba otro aspecto fundamental y medular del Estado venezola-

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

⁴¹ Véase Gustavo Linares Benzo, “Sólo un Poder Público más. El Poder Popular en la reforma de 2007”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre la Reforma Constitucional)*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 101 ss.

⁴² Véase Ana Elvira Araujo, “Proyecto de reforma constitucional (agosto noviembre 2007). Principios fundamentales y descentralización política”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre la Reforma Constitucional)*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 77 ss.

no, que es la forma federal. Con esa rechazada reforma constitucional, en efecto, se buscaba formular una supuesta “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías,⁴³ con la propuesta de creación de nuevas instancias territoriales incluso regionales, todas sometidas al poder central, mediante las cuales el Poder Popular supuestamente iba a desarrollar “formas de agregación comunitaria política territorial” que supuestamente constituirían formas de autogobierno, pero sin autoridades electas y sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (art. 16),⁴⁴ donde supuestamente se materializaría la “participación protagónica.”⁴⁵

Con ello, en realidad, lo que se pretendía era acabar definitivamente con la propia democracia como régimen político, sustituyéndola por un régimen centralizado, autoritario y concentrador del Poder, mini-

⁴³ Véase Gustavo Tarre Briceño, “La nueva geometría del Poder”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre la Reforma Constitucional)*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 115 ss.

⁴⁴ Con ello se buscaba, como lo dijo el Presidente de la República, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuarto republicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista”. Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007 .

⁴⁵ En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partido políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit*, p 11.

mizándose y ahogándose a los entes territoriales descentralizados políticamente (Estados y Municipios), sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa,⁴⁶ y la creación en su lugar de autoridades nacionales en las regiones, por encima de los Estados, y la consolidación de Consejos del Poder Popular por debajo de los Municipios, que no pasaban de ser una simple manifestación de movilización controlada desde el Poder Central. Como se dijo, ello es lo que ya había ocurrido, precisamente con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006⁴⁷, cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional.

Con ello, en definitiva, en nombre de una “democracia participativa y protagónica”, lo que se buscaba era poner fin definitivamente en Venezuela a la democracia representativa a nivel regional y local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización.

La furia autoritaria contra la descentralización política reflejada en la rechazada reforma constitucional, además, buscaba dismantelar la federación misma y la distribución territorial del poder que establece la Constitución de 1999, al proponer trastocar la distribución de competencias públicas prevista en la misma entre los tres niveles territoriales de gobierno (nacional, estatal y municipal), de manera de centralizar materialmente todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional (arts. 156, 164). Se trataba, en efecto, de la “centralización del siglo XXI.”⁴⁸

Se proponía, así, terminar de vaciar de competencias a los Estados

⁴⁶ Véase Arturo Peraza, “Reforma. Democracia participativa y Poder Popular”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre la Reforma Constitucional)*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 107 ss.

⁴⁷ Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.,

⁴⁸ Véase Manuel Rachadell, *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007

hacia el nivel nacional, y obligar a los Municipios a transferir sus competencias hacia los Consejos Comunales (controlados por el Poder Nacional), con lo que en definitiva aquellos hubieran quedado como entelequias vacías.⁴⁹ El Poder Nacional o central, en esa forma, hubiera quedado materialmente con todas las competencias del Estado, sujetándose a su autoridad a todas las entidades estatales y municipales (art. 156,10 y 11).

En esta forma, con la reforma rechazada se pretendía que los Estados y Municipios dejaran de ser “entidades políticas” perdiendo efectiva autonomía y pasaran a depender totalmente del Poder Nacional, como órganos sin autonomía alguna, es decir, como administraciones periféricas del Poder Central sometidas a la ordenación y gestión que estableciera el Poder Nacional.

VII. LA ILEGÍTIMA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL PARA LA RECENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS

En la rechazada Reforma constitucional de 2007, en particular, dentro de la orientación de centralizar competencias públicas en el nivel nacional, se propuso la eliminación de la competencia “exclusiva” que la Constitución de 1999 atribuye en su artículo 164,10, a 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;” y su asignación al Poder Nacional en el texto que se propuso del artículo 156,27 de la Reforma.⁵⁰ Sin embargo, a pesar de que esa reforma fue rechazada por el pueblo en el referendo de 2007, la misma fue ilegíti-

⁴⁹ Véase Giancarlo Henríquez Maionica, “Los Consejos Comunales (una breve aproximación a su realidad y a su proyección ante la propuesta de reforma constitucional)”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre la Reforma Constitucional)*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 89 ss.; y José Luis Villegas Moreno, “Impacto de la reforma constitucional sobre las entidades locales”, *Idem*, pp. 119 ss.

⁵⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 41 ss.

mamente realizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 565 de 15 de abril de 2008⁵¹, dictada con motivo de decidir un recurso autónomo de interpretación de dicho artículo formulado por el Procurador General de la República, mediante la cual pura y simplemente ha modificado o mutado el contenido de esta norma constitucional y dispuso, como interpretación vinculante de la misma, que esa “competencia exclusiva” *no es tal competencia exclusiva*, sino una competencia concurrente y que, incluso, el Poder Nacional puede intervenirla, revertirla y reasumirla a su favor eliminando toda competencia de los Estados. Es decir, la Sala Constitucional a pesar de lo expreso del texto constitucional que habla de competencias “exclusivas” de los Estados en materia de carreteras y autopistas nacionales, así como de los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales, sostuvo que los Estados no tienen tal competencia exclusiva y que sólo en caso de que le sean “transferidos a los Estados (descentralización funcional), pueden ser cogestionados por éstos a través de convenios, pero también *revertidos*, ya que la titularidad originaria de los mismos le corresponde a la República, conforme al ordenamiento jurídico vigente.”

Después de una ilegítima “modificación constitucional” de esta naturaleza, realizada mediante interpretación vinculante, que trastocó el orden jurídico, como lo dijo la propia Sala, la misma “genera una necesaria revisión y modificación de gran alcance y magnitud del sistema legal vigente.” Por ello, después de lo que hizo, la Sala Constitucional no pudo concluir en otra forma que no fuera advirtiendo “de oficio y por razones de orden público constitucional, ... que el contenido de la presente decisión debe generar una necesaria revisión y modificación del ordenamiento jurídico legal vigente,” para lo cual exhortó a la Asamblea Nacional que “proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión⁵², en orden a establecer una

⁵¹ Cfr. Sentencia de la Sala Constitucional , n° 565 , caso Procuradora General de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999 de fecha 15 de Abril de 2008, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>

⁵² De ello resultaBA según la sentencia: “la necesaria revisión general de la Ley Orgánica de

regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias." Es decir, la Sala conminó al legislador a legislar en contra de la Constitución de 1999, y conforme a una ilegítima modificación constitucional de la misma impuesta por la propia Sala. Ello provocó que después del triunfo electoral de la oposición en Estados y Municipios claves, desplazando los Gobernadores oficialistas en las elecciones de diciembre de 2008, la Asamblea Nacional muy diligentemente reformara en marzo de 2009, entre otras, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público,⁵³ a los efectos de eliminar las competencias exclusivas de los Estrados establecidas en los ordinales 3 y 5 del artículo 11 de dicha Ley, agregando dos nuevas normas en dicha Ley en las cuales se dispone que "el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia" (art. 8); y que "El Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad" (art. 9). Con ello se completó el fraude constitucional dispuesto por la Sala Constitucional, trastocándose el régimen federal y terminándose de centralizar completamente el Estado.

Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, sin perjuicio de la necesaria consideración de otros textos legales para adecuar su contenido a la vigente interpretación."

⁵³ *Gaceta Oficial* N° 39 140 del 17 de marzo de 2009

VIII. LA INCONSTITUCIONAL CENTRALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO DEL DISTRITO CAPITAL

En cuanto al régimen político de la ciudad capital, Caracas, la Constitución de 1999 aseguró definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático, en el cual se debía garantizar la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. De allí el esfuerzo por establecer un gobierno metropolitano a dos niveles, para asegurar por una parte, el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y por la otra, asegurar el gobierno local. En esta forma, en 1999 se eliminó totalmente la figura territorial del “Distrito Federal” que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carecía de autogobierno.

Sin embargo, frente al régimen constitucional democrático de las entidades políticas de la República (no sólo los Estados sino el Distrito Capital) que exige la elección popular de sus autoridades, con la rechazada reforma constitucional de 2007, también se pretendía volver al esquema del siglo XIX, ya superado en todas las capitales de todas las Federaciones del mundo, de restablecer un Distrito Federal sin garantía alguna de la autonomía municipal o territorial, ni del carácter democrático y participativo de su gobierno, cuyas autoridades se pretendía que quedaran totalmente sujetas y controladas por el Poder Nacional, y en particular, por el Presidente de la República a quien se buscaba atribuir la designación y remoción de sus autoridades. Además, en la propuesta de reforma constitucional rechazada por el pueblo, se pretendía “nacionalizar” totalmente las competencias públicas respecto de todos los asuntos que concernieran a la ciudad capital, mediante la propuesta de asignar al “Poder Nacional por intermedio del Poder Ejecutivo” (con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como del Poder Popular) disponer todas las competencias públicas que se realizaran en el Distrito y fueran propias de los gobiernos locales. Sin embargo, a pesar de que

esa Reforma constitucional fue rechazada por el pueblo en el referendo de 2007, su contenido se ha materializado, en violación abierta de la Constitución y burda usurpación de la voluntad popular, mediante la sanción de la Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito capital en 2009,⁵⁴ en la cual a pesar de que se declara que el Distrito Capital “es una entidad político-territorial de la República con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 2), no se lo regula como tal entidad territorial que debe tener, como todas, conforme al artículo 6 de la Constitución, “un gobierno [que] es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.” Al contrario, se dispuso que “por sus características singulares posee un régimen especial de gobierno” (art. 2), que consiste en “un sistema de gobierno constituido por un órgano ejecutivo” ejercido por un Jefe de Gobierno de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República (art. 7) y con una “función legislativa” a cargo de la Asamblea Nacional (art. 2). Es decir, en un “gobierno” centralizado en el Poder nacional a la usanza de los “distritos federales” del siglo XIX, que no es gobierno propio y, además, es la antítesis de la fórmula de gobierno democrático que debe tener la República y todas las demás entidades políticas, consistente en un gobierno. Con la creación del Distrito Capital como una dependencia del Poder nacional, además, la ley Especial vació de contenido patrimonial al Municipio Metropolitano de Caracas, al disponer que son bienes del Distrito Capital “los transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución” (art. 12)

Con esta Ley Especial desapareció entonces todo vestigio descentralizador en Caracas, y con ello el comienzo de ahogamiento del régimen local en la Capital

⁵⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156 del 13 de abril de 2009

IX. APRECIACIÓN FINAL

Como se ha señalado, el modelo de Estado descentralizado debió haberse implantado en el país como consecuencia del proceso de democratización del país, pues era el único en el cual la participación política puede ser efectiva, al distribuirse el Poder Público territorialmente. Sin embargo, lamentablemente la incompreensión del liderazgo partidista hacia fin del siglo pasado, impidió se materialización.

El modelo, por supuesto, era completamente contrario e incompatible con un régimen político autoritario, que está esencialmente basado en la concentración y centralización del poder. Por ello, el régimen autoritario que asaltó el poder desde 1999, ha intentado por todos los medios, destruir la descentralización, y con ello, la forma federal del Estado y la municipalización, en definitiva, la democracia regional y local.

Ello se pretendió consolidar con el Proyecto de Reforma Constitucional que el Presidente de la República presentó a la Asamblea nacional en 2007, la cual afortunadamente fue rechazada popularmente, pero en la cual se pretendía terminar de acabar con las entidades políticas y su autonomía, al establecer por encima de los Estado a autoridades regionales dependientes del Presidente de la República, y por debajo de los Municipios a los Consejos Comunales que ya se habían creado por Ley de 2006, también dependientes del Presidente de la República. Pero lamentablemente, esos intentos no se quedaron como tales, y a pesar del rechazo de la reforma constitucional, el régimen autoritario ha venido imponiendo las rechazadas reformas mediante ilegítimas mutaciones constitucionales, decretos leyes y políticas fiscales centralistas y leyes inconstitucionales.⁵⁵ Y así, por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, *por encima de los Estados y sus Gobernaciones*, se han creado a las “Autoridades Regionales” como par-

⁵⁵ Véase, en general, sobre este proceso, Manuel Rachadell, “La centralización del poder en el Estado federal descentralizado”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre los Decretos Leyes julio-agosto 2007)*, No. 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 111 ss.

te de los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional (art. 44), con funcionarios designados por el Presidente de la República con la función de planificar, ejecutar, seguir y controlar las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto (art. 70);⁵⁶ y en la antes mencionada Ley de los Consejos Comunales, por debajo de los Municipios se crearon los Consejos Comunales con autoridades no electas controladas por el Presidente de la República a través de la Comisión Presidencial del Poder Popular, y totalmente desvinculados de aquellos.

Lamentablemente, con la distorsión del monto del Situado Constitucional del cual dependen financieramente tanto los Estados y Municipios (art. 167,4, Constitución), por la reducción de lo que deberían ser los “ingresos ordinarios” para el cálculo del Situado, debido a que de los mismos se han excluido todos los ingresos fiscales adicionales derivados de los aumentos del precio del petróleo, que se han destinado a fondos que maneja directamente el Presidente de la República; el ahogamiento de los Estados y Municipios como una política constante del régimen autoritario, sin duda, lamentablemente ha conspirado incluso contra los mismos resultados de las elecciones estatales y municipales de noviembre de 2008, a pesar de que en las mismas, la mayoría de los votantes del país se pronunció contra el régimen autoritario. La lucha por el rescate del modelo de Estado descentralizado, sin embargo, a pesar de que pudo pensarse que había comenzado con el resultado electoral de 2008, y la elección de Gobernadores y Alcaldes de la oposición en Estados y ciudades claves, todo ello se ha ahogado con la im-

⁵⁶ Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto Ley No. 6.217 de 15-07-2008, *Gaceta Oficial* N° 5.890 Extraordinario de 31-07-2008. Véase los comentarios en Cosimina G. Pellegrino Pacera, “La reedición de la propuesta constitucional de 2007 en el Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública”, en *Revista de Derecho Público (Estudios sobre los Decretos Leyes, julio-agosto 2007)*, No 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 163 ss; Allan R. Brewer-Carías, “El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública”, *Idem*, pp. 155 ss.

posición autoritaria de las rechazadas reformas, como se ha dicho, con ilegítimas mutaciones constitucionales realizadas por el Juez Constitucional, y con leyes inconstitucionales como la Ley Especial del Distrito Capital, cuya impugnación es ilusoria por el sometimiento de la Sala Constitucional al gobierno autoritario del cual es su principal instrumento.

New York, Abril 2009.