



Provincia
ISSN: 1317-9535
cieprol@ula.ve
Universidad de los Andes
Venezuela

Salvadores de Arzuaga, Carlos Ignacio
El Poder Público nacional: su división y control
Provincia, , 2005, pp. 113-133
Universidad de los Andes
Mérida, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55509905>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El Poder Público nacional: Su división y control

Carlos Ignacio Salvadores de Arzuaga

Vice Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Profesor de la Universidad del Salvador (USAL) en Buenos Aires-Argentina

Resumen

Este trabajo pretende ser una breve descripción de la organización del poder nacional y sus límites en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con motivo de su quinto aniversario.

Desarrolla la forma de gobierno partiendo de la definición de República y analizando la denominación que tiene tanto en el Preámbulo como en las disposiciones normativas, se intenta demostrar que la concepción tradicional con sus características propias resultaron insuficientes para el constituyente venezolano, quien pretendió apartarse de la concepción tradicional de la República o por lo menos adicionarle calificaciones que la distancian de otras "repúblicas" con el objeto de satisfacer aspiraciones sociales que se señalan en el Preámbulo.

Se analiza detalladamente cada uno de los órganos que componen el Poder Público Nacional: Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional, Poder Judicial, Poder Ciudadano y el Poder electoral, su integración, función, designación de sus miembros, duración de los mandatos etc.

Se establece qué se entiende por control desde la ingeniería constitucional, esto es la aptitud o potestad que tiene un órgano para limitar los actos de otro o de intervenir en él. Qué condiciones debe tener el órgano controlante respecto al órgano controlado. Qué es necesario para que el órgano controlante pueda ser efectiva la limitación o intervención.

Finalmente se determina que el control será siempre político, pues el objeto que tiene es limitar el poder político, esto es que la eficacia de una decisión dirigida a condicionar la sociedad se relativice o no se produzca, Y este control político es institucional porque proviene de una habilitación expresa de la Constitución.

Cuales son las distintas modalidades o formas como se manifiesta el control: a través de participación en otro órgano; cuando la voluntad política no puede ejecutarse o deja de ejecutarse porque otro órgano lo impide expresamente; cuando un órgano interviene en otro con la finalidad de analizar la conducta de alguno o algunos de sus integrantes y en su caso removerlos. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela habilita expresamente la función de control a la Asamblea Nacional a través de determinados mecanismos como son: interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias

En las conclusiones se ha formulado las distintas observaciones respecto al control:

1. En cuanto que existe una derivación al poder constituido de regulaciones que debieran estar situadas dentro de la misma Constitución, lo que pone en riesgo la entidad que tiene el órgano en cuestión, como ejemplos válidos el Poder Ejecutivo es ejercido por "...funcionarios que determine esta Constitución y la Ley", la integración de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia etc. El control debe provenir de disposiciones expresas de la Constitución, de tal manera que se encuentre institucionalizado a través del órgano creado por ella, órgano y atribución debe provenir del mismo estrato o nivel: el constitucional.
2. En cuanto a la distribución del poder y el consecuente control existiría una mayor intensidad tanto de poder como de control por parte de la Asamblea Nacional en relación con los restantes integrantes el Poder Público Nacional.
3. La figura presidencial cuenta con un importante poder político y militar, sobre el que no se advierte control del Poder Legislativo. Asimismo, la atribución que tiene el Presidente respecto de los estado de excepción que profundizan la centralización en la política administrativa que lleva a cabo.

Del análisis efectuado se puede afirmar que existe una estructura institucional que padece de un ligero desequilibrio en cuanto a la integración de poderes y una ausencia de adecuado balance en la reciprocidad de control entre el Ejecutivo y el Legislativo

Abstract

This paper seeks briefly to describe the organization of the national public powers, and limits on their powers, under the Constitution of 1999 of the Bolivarian Republic of Venezuela on its fifth anniversary.

The paper sets forth and develops the structure of the government, beginning with a general definition of the "Republic," and moving to an analysis of the corresponding terms used in the Bolivarian Constitution in the Preamble as well as the normative provisions in the Constitution's body. The author seeks to show that the traditional concept of the republic, with its particular characteristics, proved inadequate to the Venezuelan Constituent. The Constituent departed from the traditional concept, or at least added to it qualities that distance its form from that of other republics, in its effort to accomplish the social aspirations set forth in the Preamble.

This paper analyses in detail each of the branches that constitute the National Public Powers: the National Legislative Power, the National Executive Power, the Judicial Power, the Citizens' Power, and the Electoral Power, including in the analysis the composition, function, method of designation of members, terms of office, and other characteristics of each of organ.

It is established from the perspective of the constitutional architecture, that that "control" is understood to be the prerogative or power that one of the branches of government may have to limit or intervene concerning the acts of another. Under what conditions may a controlling organ of government act upon the controlled organ? What is necessary to enable the controlling organ to be effective in its limitation of the power or intervention with respect to the acts of another?

Finally, it is determined that institutional control will always be political, because the objective is the limitation of political power, and this concerns whether a decision aimed at conditioning society is efficacious, diminished or unproductive. This political control is institutional because it derives from, and is expressly enabled in the Constitution. What are the different forms or modalities through which this control is realized? Through the participation of one branch or organ of government in the activity of another: when the political will cannot be executed, or ceases to be executed, because another organ of government expressly impedes it; when one organ intervenes to analyze the conduct of one or more officials in another organ, and in certain cases removes them. The Constitution of the Bolivarian Republic expressly enables the National Assembly to exercise powers of control over other branches by means of specific instruments, such as: the calling of officials of other powers to account before it in "*interpelaciones*", investigations, questions, required authorizations and approvals.

Several distinct observations have been formulated in the conclusion.

1. Where constituted powers derive from legal provisions, these ought to be situated in the Constitution itself. If they are not, an organ or branch of government at issue is at risk. Valid examples of this problem include

the Executive Power, which constitutionally is exercised by "... officials as determined by this Constitution and the laws", members the Chambers of the Supreme Tribunal of Justice, and other designations of the mebers of government powers.

The control of government power should be based upon express provisions of the Constitution, so that this control is institutionalized as part of the organ constituted: the organ and its attributes ought to be established at the same level in the legal hierarchy, the constitutional level.

2. In terms of the distribution of power, and its consequent control, the National Assembly, would, have increased relative power, and thus greater control of the other branches of the National Public Powers.

3. Important political and military powers conferred to the President are not subject to control by the Legislative Power. At the same time, the President's powers concerning states of exception deepen the centralization of political and administrative power.

From the analysis presented it can be affirmed that the institutional structure is subject to a rash absence of equilibrium in the composition of the public powers, and an inadequate balance in the reciprocity of controls between the Executive and the Legislative Branches.

I. Introducción

El presente trabajo pretende ser una breve descripción de la organización del poder nacional y sus límites en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con motivo de su quinto aniversario.

A partir de una observación distante de la sociedad en donde la Norma Fundamental impacta y se producen consecuencias, el análisis y posterior conclusión se remitirá al diseño técnico de las instituciones y los probables efectos sobre el poder y su limitación.

En consecuencia intentaremos centrar este estudio en esa eventual restricción del poder a partir de su normativa.

II. La Forma de Gobierno

La denominación de República tanto en el Preámbulo como en las disposiciones normativas (conf. arts. 1, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18, 23,

31, 32, 36, 41 entre otros), nos autoriza a referirnos por lo que entendemos por esta forma de gobierno.

Creemos que la República se asienta sobre un conjunto de principios técnicos que tienen por objeto limitar el ejercicio del poder y morigerar eventualmente efectos negativos sobre la sociedad. Entre esos principios técnicos, tiene un lugar destacado la división de poderes, que no sólo implica la división de las funciones, sino que crea un complejo mecanismo de controles, evitando las conductas regresivas al totalitarismo o, mejor dicho, a la voluntad de los hombres por la obediencia a la ley³.

Resulta evidente que el Constituyente Venezolano pretendió apartarse de la concepción tradicional de la república o por lo menos adicionarle calificaciones que la distancian de otras “repúblicas” con el objeto de satisfacer aspiraciones sociales que se señalan en el Preámbulo: “...establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; ...” . A esos efectos dispone que el gobierno –republicano– “es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables” (art. 6).

En consecuencia nos permitimos aseverar que las características de: la elección de los gobernantes mediante el sufragio, la responsabilidad de los funcionarios, la publicidad de los actos de gobierno, la periodicidad en las funciones y la división de los poderes, resultan insuficiente para caracterizar la república deseada por el Constituyente.

Ocurre lo mismo con la división de poderes. En la concepción tradicional de la república, el principio de división de poderes adquirió función capital

en el Estado liberal y muy ligada a las libertades individuales y terminó por alcanzar el significado dogmático de mecanismo institucional para tutelarlas: así el poder, repartido entre distintos órganos estatales podría transformarse en un “poder limitado”, es decir, reducido y controlable, siempre y cuando a todo órgano constitucional no sólo se le reconociese una función precisa y activa, sino que también estuviese en condiciones de impedir y/o limitar posibles abusos de otros órganos⁴.

Esta concepción tradicional va acompañada de la funcionalidad tripartita del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁵

La Constitución Bolivariana también se diferencia de la distribución funcional tripartita: establece que “El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”, cinco manifestaciones de funcionalidad del poder, “funciones propias” que deben colaborar “en la realización de los fines del Estado” (art. 136). Las atribuciones de los órganos las “definen” la Constitución y la ley (art. 137). Creemos que se nos presenta una república “calificada” y con un mecanismo de división y control de poder que reclama un análisis atendiendo a estas características, aunque ello no significa sustituir o desplazar la limitación o no concentración del poder que tiene como fin la forma de gobierno republicana.

III. El Poder Público Nacional:

a. El Poder Legislativo Nacional:

El Constituyente asigna la potestad legislativa a un solo órgano, la Asamblea Nacional, cuya integración es por “votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional ...”. Además cada entidad federal y los pueblos indígenas elegirán tres diputados (art. 186).

La Asamblea cuenta con atributos que garantizan su independencia tales como sus facultades reglamentarias de organización, disciplinarias, etc. (art. 187, incs. 19, 20, 21, 22, 23; 194). Al igual que con inmunidades para sus integrantes con el mismo objeto (arts. 199 y 200).

La duración del mandato legislativo es de cinco años y solamente pueden

ser reelegidos los diputados por dos periodos consecutivos (art. 192).

Partiendo del principio de la libertad de conciencia de los legisladores (art. 201) y la responsabilidad frente a los electores sus mandatos están sujetos al “referendo revocatorio” (arts. 197 y 198).

Se instituyó la Comisión Delegada⁶ con funciones de suplir a la Asamblea en receso para supuestos de urgencia en materia propia de aquella o continuación de tareas de control, así también la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando las circunstancias así lo aconsejen (art. 195).

Resulta claro que esta rama del poder cuenta con los presupuestos necesarios para desenvolver su rol institucional con independencia dentro de la estructura diseñada del poder público nacional. Notas determinantes de ello, es la forma o medio de su integración, la estabilidad de sus miembros en el mandato y la libertad para el ejercicio del conjunto de atribuciones que tiene habilitadas por la Constitución (art. 187).

b. El Poder Ejecutivo Nacional:

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente, Vicepresidente Ejecutivo, Ministros y “demás funcionarios o funcionarias que determine” la Constitución y la ley (art. 225). El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo (art. 226), es elegido “por votación universal, directa y secreta”, resultando electo si obtiene “la mayoría de los votos válidos” (art. 228).

El periodo presidencial es de seis años pudiendo ser reelecto consecutivamente por una sola vez (art. 230). Puede ser destituido por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, también por incapacidad permanente física o mental certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo y aprobada por la Asamblea Nacional; por abandono del cargo declarado por la Asamblea Nacional y por revocación popular.

Es importante para la estructura en análisis que planteamos, destacar que el Presidente designa y remueve al Vicepresidente y a los Ministros (art. 236, inc. 3); es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, fija su contingente⁷ y promueve el ascenso de los oficiales superiores (art. 236, incs. 5 y 6), estas facultades sin intervención de la Asamblea Nacional indican un intenso poder tanto en materia política administrativa como en militar.

La figura del Vicepresidente excede la posición clásica que tiene en el sistema presidencialista, por un lado no preside Cámara Legislativa alguna y por el otro no sólo reemplazará al Presidente en caso de ausencia temporaria sino que además coordina la Administración Pública, propone al Presidente la designación y remoción de los Ministros, coordina las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional, preside el Consejo Federal de Gobierno, el Consejo de Estado, etc. (arts. 239, 185, 252) y puede ser removido mediante una moción de censura de la Asamblea (art. 240).

Los Ministros, aunque propuestos por el Vicepresidente, son identificados como órganos directos del Presidente y la reunión de éstos con el Presidente y Vicepresidente constituyen el Consejo de Ministros (art. 242). Pueden participar en los debates de la Asamblea Nacional pero sin derecho a voto (art. 245). También están sujetos a la moción de censura (art. 246).

En definitiva si bien el art. 225 nos sugiere un Ejecutivo colegiado, el texto constitucional en una interpretación integral describe un Presidente que por sí o a través de órganos dependientes ejerce el Ejecutivo Nacional, con independencia y estabilidad.

c. El Poder Judicial:

Este Poder se integra con el sistema de justicia constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales inferiores que establezca la ley, el Ministerio Público⁸, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia y los abogados autorizados para el ejercicio (art. 253).

Le es reconocida expresamente al Poder Judicial independencia y al Tribunal Supremo de Justicia “autonomía funcional, financiera y administrativa” (art. 254).

En cuanto al Tribunal Supremo interesa reseñar que funciona en Sala Plena y Salas Constitucional, Políticoadministrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, sus integraciones y competencias son determinadas por la ley orgánica (art. 262).

Los miembros del Tribunal son elegidos por un único periodo de doce

años y si bien la Constitución delega en la ley el procedimiento de elección, necesariamente las postulaciones deben efectuarse ante el Comité de Postulaciones Judiciales (art. 270), que efectúa una preselección que se presenta al Poder Ciudadano y este realiza una segunda preselección dirigida a la Asamblea Nacional la que hace la selección definitiva (art. 264). La remoción también la realiza la Asamblea Nacional con las dos terceras partes de sus integrantes por faltas graves calificadas por el Poder Ciudadano (art. 265).

Si bien a los órganos del Poder Judicial les corresponde “conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar sus sentencias” (art. 253); todos los jueces están obligados a asegurar la integridad de la Constitución (art. 334), y el Tribunal Supremo de Justicia debe garantizar “la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales ... Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República” (art. 335), correspondiéndole a esta Sala exclusivamente declarar la nulidad de leyes o actos que colisionen con la Constitución (art. 334).

La designación de los jueces inferiores se realiza por medio de jurados de circuitos judiciales y son suspendidos y removidos por el procedimiento que establece la ley (art. 255).

La independencia del Poder Judicial invocada expresamente por la Constitución se oscurece al sujetar aspectos de su integración y estabilidad a normas infraconstitucionales, técnica objetable que abordaremos en las conclusiones.

d. El Poder Ciudadano:

El Consejo Moral Republicano es el medio por el que se ejerce el Poder Ciudadano. Este Consejo está integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Controlador de la República. Está reconocida la independencia del Poder Ciudadano y sus órganos (Defensoría, Fiscalía y Contraloría) “gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa”, quedando reservada la organización y funcionamiento a la ley orgánica (art. 273).

Las amplias funciones de los órganos del Consejo Moral Republicano tienen por objeto preservar la moral pública; la correcta gestión y la legalidad de la actividad administrativa del Estado y se detalladas en el art. 274 de la Constitución; asimismo las facultades para el supuesto de incumplimientos de deberes u obligaciones de los funcionarios de la Administración Pública que van desde advertencias a sanciones que autoriza la ley son materia de regulación constitucional (art. 275). Igualmente se dispone que el Presidente del Consejo y los titulares de sus órganos deben presentar un informe anual a la Asamblea Nacional en sesión plenaria (art. 276).

Los titulares de los órganos que integran el Consejo Moral Republicano, son designados mediante un procedimiento público, que se inicia con una terna elegida por un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad. Esta terna es sometida a la Asamblea Nacional que con las dos terceras partes de sus integrantes escogerá el titular. En caso que no se arribe a esta mayoría se someterá la terna a consulta popular. Solamente en caso que no se haya convocado al Comité de Evaluación la Asamblea Nacional designará al titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Los integrantes del Poder Ciudadano son removidos por la Asamblea Nacional previo pronunciamiento del Tribunal Supremo (art. 279).

El procedimiento de elección como el de remoción dan cuenta del interés en darle estabilidad al órgano como presupuesto para su independencia, aunque su técnica no resulta adecuado para ella.

e. El Poder Electoral

El Consejo Nacional Electoral es denominado “ente rector”⁹ a través del cual se ejerce el Poder Electoral, disponiéndose que la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento son organismos subordinados del Consejo; delegando en la ley la organización y el funcionamiento (art. 292).

En este Poder se depositan las funciones de reglamentar las leyes electorales e interpretarlas; disponer sobre financiamiento y publicidad

electoral como aplicar sanciones; declarar la nulidad de las elecciones; organizar, administrar, dirigir y vigilar los actos electorales; organizar las elecciones en gremios, en otras organizaciones que lo soliciten o lo ordene la Sala Electoral del Tribunal Supremo; dirigir el Registro Civil y Electoral; organizar el registro de organizaciones políticas y expedirse sobre sus solicitudes; controlar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos (art. 293).

Los órganos de este Poder también tienen reconocida expresamente la “independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, ...” (art. 294).

El Consejo está integrado por cinco personas, tres postulados por la sociedad civil, una por las facultades de ciencias políticas y jurídicas de las universidades nacionales y una por el Poder Ciudadano. Los tres postulados por la sociedad civil serán elegidos al inicio del periodo de la Asamblea Nacional y los otros dos a mitad del mismo. Duran siete años y son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional. Los órganos serán presididos por los postulados por la sociedad civil y el presidente del Consejo es elegido por sus integrantes.

Los miembros del Consejo son removidos por la Asamblea Nacional previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (art. 296).

Igual consideración sobre la defectuosa técnica merece la disposición referida a la remoción de los integrantes del Consejo.

IV. El Control y sus Medios

1. Previamente debemos señalar que para nosotros, control es la aptitud o potestad que tiene un órgano para limitar los actos de otro o de intervenir en él. Así entendemos la expresión control desde el campo de la ingeniería constitucional¹⁰.

Las modalidades o formas con que se manifiesta el control no condiciona lo que exponemos pues sostenemos que esta expresión importa capacidad para intervenir y aptitud para limitar. Cuando esto no ocurre, cuando la voluntad de un órgano no puede ser coartada o supeditada, no habrá control sino probablemente fiscalización, vigilancia, inspección, etc.¹¹ ante la imposibilidad de limitarlo.

La limitación al poder que expone un órgano no solo resulta de impedir que se realice un acto no prestando colaboración o consentimiento (v.g. un acuerdo senatorial para la designación de un embajador, o la autorización de un órgano para que otro órgano haga algo o designe un funcionario) o impidiendo que se efectivice (v.g. el veto presidencial, declaración de nulidad o inconstitucionalidad de un acto o norma) sino también interviniendo en la integración del órgano controlado (v.g. el juicio político, disolución de una Cámara Legislativa).

Por consiguiente, el control importa una relación de subordinación del órgano controlado al órgano controlante. Esta relación es típica de la relación de control y no se traslada necesariamente a la ubicación o posición jerárquica en que se distribuye el poder en la Constitución. La ubicación constitucional es independiente de la relación de control, pues esta última se manifiesta ante conductas concretas que están sujetas a ser controladas. No debe haber en la estructura constitucional la subordinación de un órgano al otro, pues de existir la “división de poderes” perdería sentido. Hay una relación de subordinación en todo aquello que pueda ser materia de control y subsiguiente limitación llegado el caso. La existencia de la división o distribución funcional importa que el control es mutuo y en consecuencia la relación de subordinación se efectivizará entre los distintos “poderes”, siendo diferentes los sujetos controlantes conforme el acto u órgano controlado.

Si comulgamos con el principio de que la “división de poderes” importa una división equilibrada del poder estatal, el ejercicio del control no significará que el órgano controlante “tenga más poder” que el órgano controlado, sino que se encuentra habilitado por la Constitución para ejercer “su poder” con mayor intensidad en esta relación. De lo contrario, se reconocería que en la ingeniería constitucional proyectada se ha privilegiado un órgano sobre otro u otros.

No se debe perder de vista que la limitación del poder tiene por objeto principal proteger a los habitantes y destinatarios del poder de abusos y excesos, por lo que el ámbito, la intensidad, la eficacia y la estabilidad del control tienen inmediata relación con los derechos y libertades de la sociedad.

La organización del poder estatal y los controles que se implementen para limitarlo marcará los reales y efectivos límites de las libertades públicas y

es por eso que el constitucionalismo moderno pone más acento en ello¹². La relación de control, en el diseño constitucional de la organización del poder, coloca al órgano controlado (para ese acto) subordinado al controlante. De no ser así, el control sería ineficaz. La independencia del controlante es entonces, un presupuesto básico para esta relación.

Si existe dependencia entre controlante y controlado se torna ineficaz el control. Mejor dicho, tal control no existe, porque la conducta del controlante carecerá de autonomía. La independencia del órgano para que sea efectivo el control no solo debe resultar de una estructura funcional autónoma, sino fundamentalmente de que la integración no dependa exclusivamente del órgano controlado y que cuente con los medios necesarios para hacer efectivo el control.

El órgano de control debe tener una modalidad de integración que garantice la estabilidad de sus miembros, de tal manera que puedan actuar sin presiones ni interferencias, con amplia autonomía frente al órgano controlado.

La independencia, implica el presupuesto de no-identidad. No basta que los órganos sean diferentes sino que substancialmente no tengan la misma naturaleza política tanto en composición como en atribuciones. El órgano que por si o por otros con los que tiene identidad no crea una relación de control.

El presupuesto de no-identidad entre los órganos que componen la relación de control tiene inmediata relación con la periodicidad de los mandatos en cuanto mantiene vivo y actual los intereses o inquietudes sociales y evita que se consoliden situaciones que conspiran contra la diferenciación de la representación¹³. La periodicidad en las funciones con elecciones parciales, constituye un mecanismo no solo para asegurar las libertades sino también para garantizar la relación adecuada entre los intereses del electorado y el órgano conforme con el dinamismo que esos intereses reflejen, de tal manera que si existe identidad política en la composición de los órganos surgirá de la voluntad popular y se mantendrá en la medida que dicha circunstancia tenga consenso. Este supuesto de identidad no afectará la relación de control mientras existan mandatos periódicos con renovaciones parciales.

Para que el control sea real es indispensable que el órgano controlante cuente con los medios para hacer efectiva la limitación o la intervención.

Si para ello requiere el concurso o colaboración de otro órgano, no estará efectuando un control, sino vigilancia, inspección, etc. Si solo cuenta con los medios que le proporciona el órgano controlado, le faltara el presupuesto de independencia para la ejecución del control.

El control institucional se efectiviza cuando puede producir un resultado. El órgano será controlante si puede hacer tal o cual cosa solo, independientemente del controlado o de otro órgano. En el caso que no obre un resultado será por voluntad del mismo órgano y no del controlado o de un tercero.

Loewenstein dice que: "La distribución del poder político y el control del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa en sí un recíproco control del poder... En el Estado constitucional, la función del control es doble: por una parte consiste en el hecho de que en un acto estatal solo tiene lugar cuando los diversos detentadores del poder están dispuestos a una común actuación. Aquí se da el control por la distribución del poder. Pero el control puede también consistir en que un detentador del poder impida la realización de un acto estatal, o que ponga en juego su existencia como ocurre en el caso de un voto de no confianza del parlamento al gobierno, o la disolución del parlamento por el gobierno. Aquí se da el control autónomo del poder. Distribución y control del poder no son en todas las circunstancias idénticas. El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en el último término ambos al electorado"¹⁴.

El control, conforme lo entendemos y venimos desarrollando, siempre será político, pues el objeto que tiene es limitar el poder político¹⁵. Esto es, que la eficacia de una decisión dirigida a condicionar la sociedad se relativice o no se produzca. Y este control político es institucional porque proviene de una habilitación expresa de la Constitución.

El control se puede manifestarse con diferentes modalidades:

En un caso la voluntad política para efectivizarse requiere la participación de otro órgano. Es el supuesto de los acuerdos o autorizaciones de un órgano a otro.

Otra forma o modalidad del control es cuando la voluntad política no puede ejecutarse o deja de ejecutarse porque otro órgano lo impide expresamente. Ello ocurre a través del veto presidencial y de la declaración de inconstitucionalidad.

Por último, también existe control cuando un órgano interviene en otro con la finalidad de analizar la conducta de alguno o algunos de sus integrantes y en su caso removerlos. Es el caso del juicio político público. También cuando un órgano puede disolver otro, como es el caso cuando el Gobierno está facultado para disolver las Cámaras del Congreso o Parlamento. Aquí la limitación no es el acto o decisión política que ya se puede haber realizado sino la estabilidad del o de los miembros del órgano controlado. Lógicamente que el control se efectúa en virtud de lo que se hizo o se dejó de hacer.

También puede ser, conforme al momento en que se realiza, anterior o posterior al acto que se controla. Anterior es el caso de la ley de presupuesto, limita tanto los ingresos como los egresos de las cuentas nacionales que pueden efectuar los "poderes"; y posterior como es el caso del veto presidencial.

La función de controlar crea una relación que no altera el sistema constitucional, pues en definitiva su fin es preservarlo para no modificar la dinámica del poder y la protección de la sociedad y los habitantes.

2. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela habilita expresamente la función de control a la Asamblea Nacional a través de los siguientes mecanismos: a) las interpelaciones, b) las investigaciones, c) las preguntas, d) las autorizaciones, y e) las aprobaciones parlamentarias.

Luego se refiere a los otros mecanismos que establezcan las leyes. También señala la norma, que a través del control parlamentario podrá declararse la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar al Poder Ciudadano que intente las medidas conducentes que hagan efectiva esa responsabilidad (art. 222).

Conforme lo que expusimos en el apartado anterior creemos que las interpretaciones, las investigaciones y las preguntas constituirán un control, en la medida que efectivamente puedan limitar la conducta del funcionario o magistrado interpelado, investigado o interrogado. De allí que nos inclinamos por creer que estos medios pueden resultar

preliminares para un control efectivo como lo es la moción de censura. Desde otro aspecto, creemos que el Presidente a través del “veto suspensivo” que le acuerda el art. 214 y por el cual “en acuerdo con el Consejo de Ministros” puede “solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique algunas de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella” constituye un medio para controlar la actividad legisferante de la Asamblea.

También encontramos otra forma o medio en la que el Presidente puede intervenir a modo de control como lo es su facultad de disolver la Asamblea Nacional en el supuesto del art. 240.

El Poder Judicial a través del Tribunal Supremo, en especial mediante su Sala Constitucional, tiene la atribución de nulificar tanto las leyes nacionales como los actos del Ejecutivo Nacional que colisionan con la Constitución, y siendo sus interpretaciones vinculantes, se presenta como un medio de control sumamente eficiente y expansivo por la fuerza vinculante de sus sentencias.

V. Conclusiones:

De las reseñas de normas constitucionales, que nos ha interesado citar en este trabajo, podemos formular las siguientes conclusiones:

a) Observamos una derivación al poder constituido de regulaciones que debieran estar situadas dentro de la misma Constitución, lo que pone en riesgo la entidad que tiene el órgano en cuestión. Sirva como ejemplo el art. 137 el cual dispone que “esta constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público...”.

Entendemos la expresión “definir” como: *fixar con claridad y exactitud la significación de una palabra, enunciando las propiedades que designan únicamente un objeto, individuo, grupo o idea*. Si esto es así, quiere decir que los órganos del poder público podrían extender o limitar sus atribuciones, so pretexto de *claridad y exactitud*, a través de la voluntad de otro órgano constituido (Asamblea Nacional).

Ocurre algo similar cuando en el art. 225 se expresa que el Poder Ejecutivo es ejercido por “... y demás funcionarios que determine esta Constitución y

la ley." En este caso, nos resulta inconveniente que sea el poder constituido también quien concluya en *fijar o señalar* ("determinar") el ejercicio del Poder Ejecutivo.

También se deriva a la ley, la integración de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262), de tal manera que el número de sus integrantes queda sometido a la voluntad de otro órgano constituido, sumándose a ello, que con respecto a la remoción de los jueces inferiores la misma queda sujeta a disposición legal (art. 255).

Si bien la Constitución es sumamente cuidadosa en la forma de elección de los miembros del Consejo Moral Republicano fijando una mayoría agravada para su designación la misma no se prevé para su remoción, quedando sujeta a la legislación infraconstitucional (art. 279). Igual ocurre con el Consejo Nacional Electoral no siguiendo el necesario paralelismo entre la voluntad de designación y la voluntad de remoción.

Creemos, que estas observaciones respecto a la integración y estabilidad de los órganos, mantiene latente el riesgo de caer en excesos que pueda cometer un órgano interviniendo en otro. Por ejemplo, que la Constitución no establezca la cantidad de miembros del Tribunal Supremo puede producir la interferencia o mejor dicho la intromisión de un órgano político con la intención de neutralizar la voluntad del que no le es condescendiente¹⁶.

Insistimos en la inconveniencia de delegar en normas infraconstitucionales normas de organización y funciones de los órganos constitucionales, porque cuando ello ocurre se altera la relación de paridad entre los distintos órganos de la función gubernamental.

Dijimos que el control es la aptitud o facultad que tiene un órgano para limitar los actos de otro o intervenir en él. Esta aptitud o facultad debe provenir de disposiciones expresas de la Constitución, de tal manera que el control se encuentre institucionalizado a través del órgano creado por ella, con imputación y competencia precisa, de tal forma que órgano y atribución provengan del mismo estrato o nivel: el constitucional.

Si el órgano o su atribución depende de la legislación infraconstitucional, la intensidad y extensión del control será siempre insuficiente, porque estará marginado o limitado a los poderes constituidos, sujetos generalmente a la voluntad de las mayorías circunstanciales (si reposa en el legislativo) o a tensiones políticas momentáneas (si reposa en el ejecutivo) careciendo

por consiguiente de seguridad y estabilidad, tanto en la integración del órgano como en la competencia funcional, frustrándose el objetivo de la relación: limitar el poder político.

b) Desde el punto de vista de la distribución del poder y el consecuente ejercicio del control, observamos que en cabeza de la Asamblea Nacional existiría una mayor intensidad tanto de poder como de control con respecto a los restantes integrantes del Poder Público Nacional. Esto lo demuestra no sólo el enunciado del art. 222 sino también la moción de censura (art. 187 inc 10; 240; 246), la integración y la destitución de los miembros del Consejo de Moral Republicana (art. 279), en igual sentido la designación y remoción de los miembros del Tribunal Supremo (art. 264 y 265) y del Consejo Electoral (art. 296).

Desde otra visión, no se puede dejar de observar la figura presidencial, que cuenta con un importante poder político y militar, como ya se señalara cuando se reseñó sus atribuciones, y sobre el que no se advierte el control del Poder Legislativo. A esto debemos sumar las atribuciones que tiene el Presidente respecto a los estados de excepción (art. 337 y sgtes), que si bien desde el punto de vista del derecho constitucional comparado debemos calificarlos de austeros, profundizan la centralización en la política administrativa que lleva a cabo.

En definitiva, el análisis efectuado nos lleva afirmar que nos encontramos ante una estructura institucional que padece de un ligero desequilibrio en cuanto a la integración de los poderes y una ausencia de adecuado balance en la reciprocidad de control entre el Ejecutivo y el Legislativo, además de entender que el Poder Ciudadano y el Poder Electoral requieren de medios propios idóneos o al menos efectivos, para ejercer control sobre los otros poderes, pues actualmente se presentan como una división funcional del poder sin recursos propios para limitar con la debida intensidad los actos de los otros poderes.

Sin perjuicio de lo expuesto no puede dejar de meritarse la novedad que importa dentro del Derecho Constitucional Comparado la distribución y el ejercicio del poder que presenta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Notas

- 1 Abogado, Profesor de Derecho Constitucional y Vice Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador –Bs. As., Argentina-; Master Post Laurea en Scienza della Legislazione de la Universidad de Pisa –Italia-; Miembro del Consejo Directivo de Studies in Latin American Constitutional Histories; Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- 2 Abogado, Profesor de Derecho Constitucional y Vice Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador –Bs. As., Argentina-; Master Post Laurea en Scienza della Legislazione de la Universidad de Pisa –Italia-; Miembro del Consejo Directivo de Studies in Latin American Constitutional Histories; Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- 3 Conf. Carlos Salvadores de Arzuaga y Mariela Lorenc Pacek: “La Unificación de los Mandatos: Un riesgo institucional”, LL 1993-A-732.
- 4 Conf. Carlos Salvadores de Arzuaga y Mariela Lorenc Pacek: “La Unificación de los Mandatos: Un riesgo institucional”, LL 1993-A-732; Carlos I. Salvadores de Arzuaga: “Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina”, Ed. La Ley, Bs. As., 1999, págs. 1 y ss.
- 5 Loewenstein postula una nueva división tripartita: “la decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*); la ejecución de la decisión (*policy execution*) y el control político (*policy control*). ... La determinación de la decisión política fundamental, o toma de la decisión política, consiste en la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. ... Bajo la categoría de <<ejecución de la decisión política>>, se comprende llevar a la práctica dicha decisión. La ejecución de la decisión puede alcanzar cualquier campo de las actividades estatales; frecuentemente consiste en la ejecución de la legislación”. Por último el autor señala que el núcleo de su nueva división radica en el control político y que “El mecanismo más eficaz para el control del poder político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores del poder u órganos estatales, que si bien ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados, en último trámite, a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida” (Karl Loewenstein: “Teoría de la Constitución”; Ed. Ariel, Barcelona, 1982, Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, págs. 62 y ss.).

- 6 En algunos sistemas parlamentarios se denomina "Diputación Permanente" (art. 78 de la Constitución Española, art. 178 y 182 de la Constitución Portugal).
- 7 Entendemos su número, cantidad.
- 8 Creemos que si bien dentro del sistema de justicia se encuentra el Ministerio Público no pertenece al Poder Judicial, al estar expresamente incorporado en el Poder Ciudadano (art. 273) y tratado en la Sección III del Capítulo IV: Del Poder Ciudadano.
- 9 Ente que rige o gobierna. Esta expresión "ente rector" es utilizada únicamente para el Consejo Nacional Electoral.
- 10 En este punto reiteramos lo que expusimos en: Carlos I. Salvadores de Arzuaga: "Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina", Ed. La Ley, Bs. As., 1999.
- 11 Bielsa dice que: "Control es palabra de origen francés (como *contrôle*, *contrôleur*), pero contralor hace mucho que la hospitalaria Academia o su Diccionario la ha admitido, aunque con acepción muy especial. También se aduce otro argumento defensivo del idioma, pues se dice que tenemos varios vocablos equivalentes, y eso ya no pasa, al menos para los que conocen la función y aplicación del contralor... Algunos dicen que en lugar de 'contralor' puede y debe decirse comprobación; pero comprobar es 'verificar', 'conformar' algo, como un hecho o un acto, etc. Es decir que se trata de lo pasado, de lo que se quiere saber cómo ocurrió; si es verdad lo que se dice o presume. Esto basta para comprender la limitada e insuficiente aplicación de esa palabra para el concepto de 'contralor', ya que éste tiene una función preventiva, en la que entre el juicio técnico, o sea jurídico o no, respecto de un acto que todavía no existe y determinar si el acto será conveniente o válido, y por eso nada hay que comprobar. Hay contralor 'preventivo' y 'posterior'; en este último puede entrar la actividad consistente en comprobar lo hecho, y no en muchos casos. Descartamos, pues, por insuficiente e impropia la equivalencia que se pretende". El autor con respecto a la expresión fiscalizar dice que "es solamente una especie de contralor; es un contralor en materia 'fiscal' o sea de los ingresos financieros, o de administración de bienes del fisco...", igualmente marca las diferencias con "examen" ("es apenas una fase del control"), "inspección" ("es ver una cosa, hecho o acto; es un examen del lugar o de la cosa"), "vigilar" ("observar lo que es objeto de vigilancia; mantener un estado de cosas estar atento a lo que sucede e informar luego"); "intervención" ("La intervención es la facultad que tienen ciertos órganos de contralor, que es permanente, normal,

comprehensiva de observar, comprobar, intervenir, etc. Intervención es función ocasional, de breve duración”), etc. (Rafael Bielsa: “Los Conceptos Jurídicos y su Terminología”, Ed. Depalma, Bs. As., 1961, págs. 99 y ss.).

- 12 Sartori nos indica la envergadura que tiene en la Constitución el diseño del poder cuando dice: “... que una Constitución sin Declaración de Derechos sigue siendo una Constitución, mientras que una Constitución cuyo núcleo y parte más importante no sea la estructura de gobierno no es una Constitución. Ciertamente (no debería ser necesario decirlo) las constituciones son un plan o estructura de ‘un gobierno libre’. Por descuido hemos caído en el descuidado hábito de llamar constituciones a todas las formas estatales. Si queremos comprenderlo correctamente, debe entenderse, no obstante, que para el constitucionalismo -y más decisivamente en mi planteamiento- las constituciones son solo las formas estatales en que (como dijo Rousseau) somos libres porque somos gobernados por leyes y no por otros hombres...” (Giovanni Sartori: “Ingeniería Constitucional Comparada”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 212). Y dice más adelante: “las constituciones son ‘formas’ que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen las maneras en que se harán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo, procedimientos cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder...” (Idem pág. 217).
- 13 Ver Carlos I. Salvadores de Arzuaga y Mariela Lorenc Pacek: “La Unificación de los Mandatos (Un riesgo institucional)”, LL 1993-A-732 y Carlos I. Salvadores de Arzuaga: “El Senado de la Nación. Una Institución de la República Federal”, LL 21/7/94.
- 14 Karl Loewenstein: “Teoría de la Constitución”; Ed. Ariel, Barcelona, 1982, Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, pág. 69 y ss..
- 15 Vidart Campos al referirse al poder político dice: “El poder del Estado es político porque la actividad que engendra y desarrolla es política (política arquitectónica cuando dirige, política agonial cuando lucha, política plenaria cuando comparte mancomunadamente la actividad de los gobernados en un quehacer común). El poder del Estado o poder político es el centro de gravedad de la política, porque exterioriza, impulsa, conduce y despliega la dinámica política, que es propia y esencial de todo estado o régimen político” (“Lecciones Elementales de Política”, Ed. Ediar, Bs. As., 1997, pág. 209).
- 16 Ver el Caso de la República Argentina: Ley 23.774