

LA COMPOSICIÓN DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

CARLOS LUIS CARRILLO ARTILES

Prefacio.-

Si nuestro singular proceso de formación de la norma fundamental, estuvo signado por toda una serie de acrisoladas polémicas y controversias de diversa índole, tanto de naturaleza doctrinal como jurisprudencial, era obvio que no podía ser pacífica, la puesta en marcha de las novísimas estructuras creadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, producto de ese ejercicio Constituyente; mucho más si se agregarían ingredientes distorsionantes que complicarían más la situación descrita, como sería la republicación del texto constitucional, con variaciones profundas y sustanciales en su contenido que distan de la redacción original publicada en primer término.

De manera que los venezolanos fuimos testigos de una publicación original del texto constitucional en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, No.36.860 en fecha 30 de diciembre de 1999, y posteriormente fue republicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.5.453 Extraordinario en fecha 24 de marzo de 2000.

Fue justamente en esta ulterior edición constitucional en donde se imprimió por primera vez la Exposición de Motivos del texto fundamental, cuyo contenido era desconocido por todos los venezolanos hasta ese momento, ya que nunca estuvo a disposición de quienes votamos en el referéndum aprobatorio del proyecto de Constitución producido por la Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de nuestra potestad soberana.

A nuestra manera de ver, dicha redacción inédita del texto de la Exposición de Motivos presenta ciertas imprecisiones y una evidente contradicción con el contenido normativo del texto fundamental, en lo atinente a la concepción de la nueva organización del Poder Público en Venezuela, sobre todo por la utilización indistinta e incorrecta de los términos "Funciones Tradicionales", "Poderes" y "Organos", mientras que el texto del artículo 136 alude correctamente a una

“pentadivisión” inordinada de los órganos que componen el Poder Público.

De manera que, la pretensión fundamental del presente opúsculo es evidenciar no sólo las eventuales interpretaciones correctas e incorrectas producto de la desarticulación entre la extemporánea Exposición de Motivos y el texto normativo de nuestra Constitución, muchas de ellas exteriorizadas por varios alumnos de nuestras clases de post grado, así como algunas emitidas por miembros de los novedosos “poderes” creados a la luz de la naciente redacción constitucional, sino también atisbar en la verdadera esencia, naturaleza jurídica y composición del Poder Público Venezolano.

El devenir histórico de la Noción del Poder Público.-

El vocablo o voz Poder, nos conduce a las nociones de Dominio, Imperio o Facultad de mandar u ordenar la ejecución de determinada actividad.

Sin embargo, la concepción del Poder ha presentado variantes significativas dependiendo del momento histórico en que nos ubiquemos. Así se presenta en primer lugar, la etapa primitiva con la concepción originaria del Poder, identificándose con la Fuerza Física, ya que quien detentaba el poderío físico poseía el mando sobre el colectivo.

Con el devenir del tiempo se observa que emerge una nueva estructura de detentación del Poder, como fue el control del colectivo, ahora por una explicación irracional, a través de razones divinas, aduciendo elementos sobrenaturales, religiosos hasta la utilización de temores reverenciales por eventuales sanciones de Dios, ejercido por hombres y luego por Instituciones, cimentándose el llamado Poder Irracional Divino.

Resulta oportuno destacar que ciertos autores avanzados para ese momento, como sería el caso de Santo Tomas de Aquino, identificaban al Poder con una verdadera Función para asegurar el Bien Común del colectivo.

Sin embargo, con el establecimiento del Estado Moderno, se instaura una nueva formulación filosófica que pretende explicar la naturaleza del Poder. De manera que, “la esencia del proceso del poder consiste en un intento de establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro

de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desenvolvimiento de la personalidad humana.”¹ Se erige la tesis denominada del Poder Racional Individual, donde el Estado como ente legal jurídica, se eleva sobre las voluntades individuales por la existencia y justificación del Poder Político, como un elemento constitutivo del Estado junto con la Población y el Territorio. Se presenta así como la potestad que tiene el órgano público de hacerse obedecer y enunciar mandatos válidos, dirigidos a destinatarios que aceptan e interiorizan dichas órdenes.

En otras palabras se trata de una relación de justificación del ejercicio del Poder por los Gobernantes, cuyo correlativo descansa en una verdadera sumisión o aceptación por los gobernados.² Surgen así las diversas teorías que pretenden explicar los diversos tipos de Dominación, que suelen presentarse entre Gobernantes y gobernados.

En primer lugar, tenemos la teoría de la “Dominación Tradicional”, en la cual los sujetos destinatarios del Poder aceptan su sumisión al Gobernante Soberano, por cuanto su mando sobre el colectivo, deviene de la tradición, ya que sus ascendientes siempre han ejercitado la Jefatura, por razones de linaje real.

En contraste se eleva la teoría de la “Dominación de Facto”, la cual presupone el ejercicio de la fuerza, para lograr el acceso y ejercicio del Poder sobre el colectivo, quien se subordina a los Gobernantes de facto, por razones de inferioridad o temeridad.

Otra teoría descansa en la “Dominación Carismática”, la cual tiene como premisa fundamental, que quien detenta y ejercita el Poder, goza de una popularidad arraigada, por la simple razón de la identificación de los gobernados con la figura o el estilo del Gobernante, gracias a su carisma o atracción de las masas.

Para concluir con la teoría de “Dominación Racional”, en la cual los gobernados asumen por interiorización lógica y racional, al Gobernante, en virtud de sus condiciones personales que lo supraponen sobre el colectivo, tanto por su sapiencia, intelecto, o cualidades de estadista.

¹ LOEWENSTEIN, KARL. “TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN”. Ediciones Ariel. Barcelona España. 1965. Pg.27.

² Al respecto ver, XIFRA HERAS, JORGE. “CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL”. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1957. y ANDUEZA, JOSE GUILLERMO. “DERECHO CONSTITUCIONAL. TEORIA DEL ESTADO”.

No obstante, con el establecimiento del Estado de Derecho, todo Poder Legítimo orbita en torno al concepto de la Competencia del ente público. Se identifica al Poder como la medula sustancial del Estado, y se llega a afirmar que ese Poder se reduce estrictamente a un Poder Jurídico de Obrar, por el cual el hombre está sometido al imperio de las normas.³

Justamente como producto de ese sometimiento del Estado al Derecho, se produce la asunción del régimen constitucional Liberal, basado en la existencia de principios fundamentales como lo son, el de la libertad individual ilimitada del particular, frente a una facultad limitada del Estado de actuar circunscrito a la norma atributiva de competencia, la cual emerge en todo un sistema organizativo de capacidades de acción, basadas en una División del Poder Público, en órganos que ejercitan funciones públicas específicas.

El origen de la Trilogía de la llamada División del Poder Público.-

El antecedente más remoto de la teoría de la División del Poder Público, se atribuye a Aristóteles, quien en su obra “La Política”, efectuó un primitivo intento de distinguir tres partes o elementos del Estado, al enunciar una asamblea general, una magistratura, y un cuerpo judicial.

Posteriormente, el primer intento práctico de la División Moderna del Poder Público, es imputable a Oliver Cromwell (1599-1658), quien pese haber gobernado Inglaterra de forma prácticamente dictatorial, ya que disolvió el Parlamento en tres ocasiones, se le atribuye que en el año de 1653, fue quien por primera vez planteó la idea que, frente al Parlamento debía haber un Gobierno fuerte y capaz de actuar, haciendo referencia a una necesidad de distinción y control recíproco de las diversas ramas que ejercen las actividades del Estado.

No obstante, fue el filósofo inglés John Locke (1632-1704), quien en su libro “Ensayo de Gobierno Civil” (Ensayo del Gobierno Civil), distinguió formalmente tres ramas a las cuales denominó incorrectamente “poderes”.

Esta denominación de Poderes resulta poco afortunada, ya que el Poder Público es único e indivisible, pues su unidad que emana del principio de la soberanía, y se concibe como conjunto de potestades y facultades ejercitadas por el Estado por transferencia de las voluntades individuales en virtud del pacto social. En consecuencia, lo

³ Kelsen, Hans. “TEORÍA GENERAL DEL ESTADO”. Editorial Nacional. México. DF. 1979.

único susceptible de División, serían las funciones que el Estado debe ejercitar, las cuales deben ser atribuidas en su realización a ciertos órganos públicos. “Por eso se habla de funciones del poder o más técnicamente de ramas que ejercen esas funciones. Ya es un principio definitivamente establecido el de la división del ejercicio del poder y no del poder mismo.”⁴

De manera que Locke, diferenció el Poder Legislativo entendido como el encargado de estatuir reglas fijas y generales, del Poder Ejecutivo y del que denominó Poder Federativo, al manifestar que: “no es bueno que los mismos hombres que hacen las leyes las apliquen; porque la ley pierde su carácter de ley tan pronto como el legislador puede utilizar la forma de la ley para medidas y mandatos particulares a su arbitrio.”

Sin embargo, la paternidad de la teoría de la División del Poder Público, es universalmente reconocida a Charles Louis de Secondat, mejor conocido como el Barón de Montesquieu (1689-1755), quien en el año de 1748, a través de su obra “L Esprit des Lois” (El Espíritu de las Leyes), con una marcada influencia de las ideas de John Locke, desarrolló un cuadro ideal de la Constitución Inglesa, y estructuró toda una teoría acerca de la División del Poder.

Montesquieu afirmó que en todos los Estados existen tres especies del Poder Público, el legislativo, el ejecutivo para asuntos exteriores y para la política interna, y el judicial. Pero quizás uno de sus aportes más significativos, y que lo distinguen de Locke, consiste en la idea que tal separación de los “poderes”, se debe a la necesidad de un equilibrio entre los diversos órganos que ejercitan el Poder, mediante la afirmación que el Poder controlaría el ejercicio del Poder, lo cual garantizaría los derechos y las libertades individuales.

“Debe destacarse, que en la concepción de Montesquieu no hay proposición alguna que otorgue superioridad a uno de los poderes públicos sobre los otros... Al contrario en la concepción de Montesquieu tan iguales concebía a los tres poderes que así era como podían frenarse mutuamente, como única forma de cooperación en beneficio del mantenimiento de la libertad política.”⁵

⁴ IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE. “LAS CINCO RAMAS DEL PODER PÚBLICO”. Universidad Pontificia Javeriana. Colombia. 1984. Pag. 160.

⁵ BREWER CARIAS, ALLAN. “REFLEXIONES SOBRE LA REVOLUCIÓN AMERICANA Y LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y SUS APORTES AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO” editorial jurídica venezolana. Caracas. 1992. pg.153.

Dicha tesis de Montesquieu de la separación de poderes, ha sufrido múltiples ataques por diversos doctrinarios, entre ellos el formulado por el “profesor de la Universidad de París, Charles Eisenmann, en el artículo denominado “L’ Esprit des Lois et la séparation de pouvoirs”, publicado en las Melanges ofrecidos a Raymond Carré de Malberg en 1923.

Sostiene Eisemann que la llamada interpretación clásica es errónea, pues del estudio de la obra de Montesquieu y de su Constitución ideal, se desprende que ninguna de las tres autoridades recibe la totalidad de una función ni está especializada únicamente en esa función. ¿Cómo podría un poder detener a otro poder si ambos no ejercen conjuntamente la misma función?”⁶

Estos principios fueron recogidos en las declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y 1791, en su artículo dieciséis que afirma que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.⁷

Breve reseña histórica de la Separación de Poderes en Venezuela.

Siempre ha sido una constante en nuestra historia constitucional, reconocer el principio de separación entre los distintos órganos que componen el Poder Público, aunque es a partir de 1901, cuando en realidad se alude expresamente a la noción de Poder Público.

Aunque en honor a la verdad, dicho reconocimiento ha tenido sus bemoles, en el sentido que dependiendo del momento histórico, se ha reconocido cierta preponderancia de un órgano sobre los otros.

Tal fue el caso de la primacía del Parlamento en el período 1811 al 1848, y del predominio del Ejecutivo desde 1848 hasta 1945, a partir de cuando se intenta establecer un verdadero equilibrio entre la tríada del Poder Público, sin embargo nuevamente entre los años 1948 al 1958 se genera un período sombrío bajo el régimen dictatorial, en el cual existiría la prevalecencia del Ejecutivo sobre los demás órganos estatales. Pero no es sino hasta la Constitución de la República de

⁶ TARRE BRICEÑO, GUSTAVO. “LA SEPARACIÓN DE PODERES EN VENEZUELA”. En Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1979. Pg.1377.

⁷ RAMELLA, PABLO. “DERECHO CONSTITUCIONAL”. Buenos Aires. Argentina. Pg.516.

Venezuela de 1961, cuando se establece una verdadera inordinación, entre los órganos públicos.⁸

Intentos doctrinales de modificación en la composición de los órganos del Poder Público.-

Aún cuando ha sido pacífica y generalmente aceptada la teoría de la trifurcación del Poder Público, en órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, han habido diversos intentos doctrinales de agregar o sustraer alguno de sus componentes.

Entre esos intentos resaltarían, las propuestas de ampliación en el número de componentes, como la del constitucionalista norteamericano Willoughby que intentaba agregar un cuarto órgano bajo la denominación de Poder Administrador; la tentativa del español González Calderón, de anexar la novedad del llamado Poder Electoral; la idea infructuosa del Libertador Simón Bolívar, en su proyecto de Constitución presentado en 1819 ante el Congreso de Angostura, que pretendía la inserción en la norma fundamental de un cuarto poder designado como Poder Moral.

A diferencia se erige el planteamiento del profesor francés Duguit, quien prescindió de la necesidad de la existencia del órgano judicial, y se conforma con la dualidad Legislativo y Ejecutivo.

El nuevo planteamiento acogido en el texto normativo de la Constitución de 1999, en relación a la estructura orgánica del Poder Público.-

Dentro de la idea de la ampliación del número de componentes del Poder Público, se circunscribe nuestra reciente arquitectura constitucional de 1999, la cual edifica en su parte normativa, específicamente en su Título IV y con mayor precisión en su artículo 136, publicado en la Gaceta Oficial No.36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, y republicado en la Gaceta Oficial No.5.433 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2001, lo que a nuestro juicio sería una "Pentadivisión" de unos órganos inordinados, ubicados en un mismo plano jerárquico uno con respecto al otro, que configurarían la nueva composición orgánica del Poder Público en Venezuela.

⁸ TARRE BRICEÑO, GUSTAVO. "LA SEPARACIÓN DE PODERES EN VENEZUELA". Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo III. Caracas Venezuela. 1979.

Tal Pentadivisión no es más que la actualización bajo la óptica de la Constitución de 1999, de la división horizontal del Poder Público en Venezuela, cuyo cimiento data desde nuestra primera redacción fundamental del año 1811.

El aludido artículo 136, extravierte la siguiente redacción:

“El Poder Público se distribuye entre el poder municipal, el poder estatal del poder nacional. El poder público nacional se divide en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.”

De la simple lectura el expuesto artículo 136, se evidencia que él mismo es, en parte creación novedosa y en parte es producto de una fusión del antiguo artículo 118 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, que instituía la atenuación venezolana de la tesis de la separación de “poderes”.

Pero resulta interesante plasmar que dicha atenuación de la separación absoluta y rígida de “poderes” de origen francés, es uno de lo más grandes aciertos del constitucionalismo americano, ya que concebir a ramas del poder público fracturadas y desarticuladas, mediante una separación radical, estaría en franca contradicción, con la naturaleza misma del poder público indivisible, por cuanto de permitirse la atomización o individualización tajante, pudiese engendrarse una anarquía entre las ramas que detentan el Poder Público, e inclusive incurrirse en el predominio de una sobre las demás.

Por el contrario la garantía efectiva del control del poder por el poder, reside en el hecho que existan ramas totalmente inordinadas que ejerciten funciones públicas materiales, pero que no sean independientes ni aisladas entre sí, puesto que deben limitarse mutuamente para generar un régimen de contrapesos en el ejercicio del poder.

De manera que el poder se distribuye en ramas, que ejercen una parte del poder cada una de una manera específica, y que unidas todas constituyen el poder como un todo. Reiteramos que dicha argumentación se debe a que el Poder Público es uno solo e indivisible, y exclusivamente para efectos de su ejercicio, el poder unitario se distribuye, pero no se divide, y esa distribución se da para

ser más expedito su ejercicio, porque justamente nadie, salvo el Estado mismo, puede arrojarse toda la extensión del poder.

De este raciocinio precedente, podemos extraer una crítica la novedosa redacción del artículo 136 de nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece una imprecisión al aducir una división del Poder Nacional, cuando en realidad debía aludir a una indudable “distribución funcional”, basándonos en la indivisibilidad del Poder Público, por las razones ya explanadas precedentemente.

Sin embargo, consideramos importante resaltar que de dicha redacción constitucional no queda duda alguna que, existe una verdadera inordinación entre tales órganos que ejercitan funciones materiales dentro del Estado, como serían la función legislativa, la función ejecutiva, la función jurisdiccional, y las innovaciones de las funciones ciudadana y electoral, creando una auténtica “pentadistribución” horizontal del Poder Público a partir de la entrada en vigencia de nuestro naciente texto constitucional.

El conflicto presentado con la redacción imprecisa de la Extemporánea Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En fecha 24 de marzo de 2000 se publicó sobrevenidamente el texto de la Exposición de Motivos, el cual presumiblemente vendría a explicar en detalle las motivaciones del Constituyente, para dimanar el contenido del naciente texto fundamental.

En relación con el específico punto de la conformación del Poder Público, paradójicamente se argumenta lo siguiente:

“El presente título referente al Poder Público adquiere especial significación dado que se propone rescatar la legitimidad del Estado y de sus instituciones, recuperando la moral pública y la eficiencia y eficacia de la función administrativa del Estado, características complementarias e indispensables para superar la crisis de credibilidad y de gobernabilidad que se ha instaurado en el país en los últimos tiempos.

En las Disposiciones Generales, en primer lugar se consagra la conocida de distribución vertical del Poder Público: Poder Municipal, Estatal y Nacional; colocados en

este orden según su cercanía con el ciudadano sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa.

En lo que respecta a la distribución horizontal del Poder Público Nacional se incorporan, además de las funciones tradicionales, la innovación de los denominados Poder Electoral y Poder Ciudadano. La razón de esta novedosa inclusión se entiende en un contexto social y político en el cual se deben dar signos claros de respeto a la independencia y autonomía funcional de la que deben gozar los órganos encargados de desarrollar las funciones respectivas, para facilitar la recuperación de la legitimidad perdida en terrenos tan delicados como el de los procesos electorales, así como el de la función contralora y la defensa los derechos humanos.

Se consagra, igualmente, una división de las funciones que corresponden a cada rama del Poder Público, tanto el sentido vertical como horizontal.”⁹

De la simple lectura del párrafo transcrito resulta evidente la confusión y contradicción de términos usados por los redactores de la Exposición de Motivos, la cual se encuentra en divergencia con el contenido del artículo 136 ya abordado previamente, al pretender estructurar a la llamada división horizontal del Poder Público, utilizando indistintamente conceptos como “Funciones”, “Poderes” y “Órganos”, como si fuesen similares, cuando en realidad se trata de nociones que definen realidades diferentes a la luz del Derecho Constitucional”.

Esa imprecisión terminológica resulta palmaria al leerse que, “...además de las funciones tradicionales...”, léase Función Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, se anexan como primicia o novedad constitucional, “...los denominados Poder Electoral y Poder Ciudadano...”, contrastándolos a las funciones Tradicionales, como si fueren “Poderes excluidos o exógenos al Poder Público”, atribuyéndose dicha novel inclusión constitucional, tan sólo en la necesidad de otorgar independencia y autonomía funcional a tales “...órganos...” encargados de desarrollar las “...funciones...” relativas a los procesos electorales, y a la función contralora y de defensa de los derechos humanos.

⁹ **CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.** Exposición de Motivos. Gaceta Oficial No.5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000.

A nuestro juicio, el inadecuado empleo de la figura de “Poderes” para identificar a los órganos Ciudadano y Electoral, es flagrantemente contradictoria a la noción indivisible y univoca del Poder Público, ya que tal Poder Público debe ser entendido, como el espectro o cúmulo de Potestades Públicas indivisibles, que gozan los órganos que integran la estructura del Estado y son los encargados de llevar a cabo las funciones públicas.

La implementación desatinada del vocablo Poderes, quizás se deba a un error histórico, imputable al antecedente de la usanza de la expresión “separación de poderes” la cual, “...no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, sucede es que se suele designar como la separación de los poderes estatales, a en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de <poderes>, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.”¹⁰

Aunado a lo anterior, existe otro impedimento por la cual pareciera improcedente pretender que las funciones ciudadana y electoral ejercidas por órganos específicos, sean verdaderos Poderes externos al Poder Público, como sería la explicación filosófica de la fuente u origen de donde provienen o nacen dichos “Poderes”, ya que a diferencia del Poder Público, cuya génesis se concibe por la traslación de los derechos individuales subjetivos de los múltiples particulares que componen la sociedad a la entelequia o ficción denominada Estado, por medio de llamado Pacto Social; esos supuestos Poderes que controlarían al Poder Público, no gozan de una explicación jurídico-filosófica que nos ilustre su nacimiento, ya que sólo sería argumentable su creación por la simple preceptuación constitucional.

Ante tales cuestionamientos e interrogantes planteados, surge lo que según nuestro criterio, sería la única salida de interpretación viable a la confusa Exposición de Motivos Constitucional, en el sentido que, al aducir dicho texto, la figura de Poderes en realidad se trata de verdaderas funciones públicas inordinadas a las tradicionales, las cuales serán ejercitadas por órganos integrados en una especie de pentadistribución dentro del univoco Poder Público. Lo sorprendente es que, tal inserción de órganos con autonomía funcional dentro del Poder Público, ya había sido reflejada con anterioridad en nuestro

^{10 10} LOEWENSTEIN, KARL. “TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN”. “Ob.Cit”. Pgs. 55 y 56.

régimen Constitucional, como fue el caso del Ministerio Público, y de Contraloría General, los cuales tienen consagración constitucional, con la forma como los conocemos, desde la Constitución de 1947, en su artículo 223 y 241 respectivamente, y los órganos electorales contemplados en el texto fundamental desde 1961.

La discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Con la finalidad de conocer la esencia verdadera del pensamiento de los constituyentes que redactaron el actual artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, recurrimos a la Gaceta Constituyente Diario de Debates, en la cual quedo sentada la discusión controvertida sobre la redacción del proyecto de texto normativo signado para ese momento con el número 145.

Dicho artículo 145 erigía la siguiente redacción:

“El poder público se distribuye entre el Poder Municipal y el de los estados y el Nacional. Cada una de las ramas tiene sus funciones propias, pero los órganos a que se incumbe su ejercicio colaborarán entre si en la realización de los fines del estado.

El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.”

Paradójicamente, tal proyecto de precepto engendró una diatriba en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, basada únicamente en la viabilidad de la creación del Poder Electoral, obviándose todo lo relativo a los otros “Poderes”; así pues la discusión giró entre quienes argumentaban que se estaba cometiendo una exageración e imprecisión constitucional, al contemplarse un “Poder Electoral” en el texto fundamental, liderizada esta posición por Guillermo García Ponce estando avalada por Alfredo Pena.

Los argumentos esgrimidos por el constituyente Guillermo García Ponce, se basaron en la siguiente explicación:

“Es evidente que nuestro país ha logrado en los últimos años una sólida experiencia en materia electoral ... (y hoy en día) ... los procesos electorales tienden a ser más simples, más sencillos. No veo por eso las razones para crear un nuevo poder, el Poder Electoral.

La tendencia debería ser lo contrario, reducir los procesos electorales a una rutina, los organismos electorales a ser accidentales, no permanentes. No crear, como era la vieja política, que se justificaba en el régimen partidocrático, un gigantismo en el proceso electoral ...

De tal manera que toda esta exuberancia de organismos electorales y toda esa creación del Poder Electoral, es un abuso, una exageración.

No voy a hacer ninguna proposición, porque no he logrado convencer ni siquiera a la Comisión de Régimen Político de esto, pero quiero llamar la atención: la creación del Poder Electoral, es una exageración, no corresponde a la tendencia de convertir de las elecciones en un proceso accidental y rutinario y es una exuberancia suntuosa que no esta en armonía con la necesidad de crear un estado moderno, de acuerdo a las dimensiones de las exigencias nacionales.”¹¹

Luego el constituyente Alfredo Peña se plegó a la posición expuesta, al manifestar que:

“Comparto el planteamiento del constituyente Guillermo García Ponce, lo que hemos estado viendo últimamente todos nosotros es que en los países ya esos poderes electorales no existen. En España, por ejemplo, eso lo organiza el Ministerio del Interior.

El domingo próximo habrá una elección en Uruguay donde hay elecciones referendos a cada rato, la vieja costumbre de ese país sureño, y esas elecciones no tienen ningún poder electoral. Eso lo hace básicamente con el magisterio y con los vecinos y es el Ministerio del Interior el que da los resultados ...

Pero lo que veo es ¿crear un Poder Electoral cuando esta desapareciendo en otras partes del mundo? ¿Para que? Creo también el tema de los costos. Cuanto va a costar un poder electoral ...

Simplemente reflexionemos: si en el mundo entero, la tendencia es a la mecanización y prácticamente a reducir, simplificar el acto electoral, por qué nosotros vamos a crear un otro poder electoral. ¿Qué lo propuso Simón Bolívar? Sí, pero eso fue hace como 200 años. La tendencia actual es otra ...

¹¹ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Imprenta del Congreso de la República. Caracas. Venezuela Pg.4.

Simplemente cuando veo esto me alarmo, que nos estemos disponiendo a crear un aparato burocrático que en el mundo está desapareciendo...”.¹²

En franca contradicción se elevó la posición de los constituyentes William Lara, Allan Brewer Carías, Claudio Fermín, Rodolfo Sanz, quienes defendieron la preceptuación del denominado Poder Electoral.

Las razones de defensa aducidas por el constituyente William Lara fueron las siguientes:

“...No es cierto que nosotros queramos instituir con esta propuesta un frondoso aparato burocrático que le salga realmente costoso a los venezolanos. Todo lo contrario, aquí hay varios miembros de la Comisión que saben que en las sesiones de trabajo que hicimos ... llegamos a la conclusión de que (sic) la despartidización que planteamos, del poder electoral, significa reducción de por lo menos el 25% del costo, que representa ahora para los venezolanos el Consejo Nacional Electoral.

Estamos en consecuencia yendo en la dirección correcta, ... estamos reduciendo la carga burocrática que representa para los contribuyentes venezolanos el actual Consejo Nacional Electoral. ¿se justifica o no que exista el poder electoral? Nosotros en la Comisión llegamos a la conclusión de que (sic) se justifica. Porque se esta hablando del acto supremo del ejercicio de la democracia. El acto mediante el cual el soberano pueblo delega esa condición de ser la máxima autoridad del Estado venezolano, en un conjunto de venezolanos que escogen, de acuerdo con el método democrático del sufragio que ya está consagrado en el anteproyecto de la Constitución.

...estamos hablando de organismos que deben ser transparentes, autónomos e independientes y estamos hablando también sobre la base de la experiencia venezolana ...

Estamos, entonces, instituyendo un poder necesario para esa democracia participativa y protagónica, que ya fue aprobada en esta plenaria constituyente.”¹³

¹² Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.4-5.

¹³ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.5.

Por su parte el Dr. Allan Brewer Carías explicó que:

“En esta materia no estamos inventando absolutamente nada. El Poder Electoral existe en Venezuela desde hace décadas, cuando se organizó el Consejo Supremo Electoral como órgano con autonomía funcional, lo que significa que no dependían ni depende ni del Poder Legislativo, ni del Poder Ejecutivo ni del Poder Judicial.

Igual que la Contraloría, son órganos con autonomía funcional, que ejercen el poder público, pero no el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y por tanto siempre han sido órganos que ejercen el poder, pero no, integrados en los tres clásicos poderes, con lo cual lo único que estamos haciendo aquí, con buena técnica constitucional, es regularizando lo que existe en el país...

En otros países ese poder electoral se ejerce por el Poder Judicial y en vez de un Consejo Supremo Electoral o Nacional Electoral lo que hay es un tribunal electoral. Porque el Poder Judicial asume el poder electoral. En otro países depende del legislador. En otro países depende del Ejecutivo. Quien organiza las elecciones en Francia son los alcaldes y los prefectos del Ejecutivo. Nosotros tenemos una tradición en que esa función electoral está aparte de los tres clásicos poderes.

Aquí lo que estamos es regularizando constitucionalmente lo que siempre ha existido, dividiendo el poder nacional, y por eso es importante la aclaratoria que se hizo, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y luego los otros dos que existen, porque por (sic) ese es el concepto de órgano con autonomía funcional que siempre hemos tenido.

De manera que estoy absolutamente de acuerdo en esta división del poder nacional en estos cinco poderes, que lo que hacen es regularizar, constitucionalizar, formalizar lo que existe en nuestro país, en cuanto a la Contraloría desde hace 60 años y del tema electoral desde hace 40 años. No tengo objeción que ese poder se ejerza por un órgano con tres personas, eso es un problema de política después, pero no significa que por el hecho de que (sic) se le califique de poder, como lo es, va a crear un aparato burocrático determinado.”¹⁴

Posteriormente acotó el constituyente Claudio Fermín que:

¹⁴ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.6.

“... La palabra poder tiene aquí una connotación moral más que su connotación filológica... la connotación real de la palabra poder, dentro de este proyecto, viene dada más bien por su autonomía, no por su fuerza; viene dada mejor por su independencia, y no por su compromiso con alguna candidatura o con alguna opción electoral...

Apoyo por estas premisas que tengamos Poder Electoral, y ese Poder - insisto, ciudadano Presidente- basado en autonomía, en transparencia, en garantizarle a todos los participantes iguales oportunidades, y no un Poder que transmita la idea de monstruosidad burocrática de la que ya estamos cansados.”¹⁵

Sucesivamente en el orden le toco la palabra al constituyente, Rodolfo Sanz, quien exteriorizó el siguiente raciocinio:

“ Hay que ser cuidadosos cuando expresamos algunos conceptos en puntos tan importantes como éste ... No estamos creando el poder electoral porque lo haya planteado el presidente Chávez ni por qué lo haya planteado Simón Bolívar hace 200 años ...

Cuatro razones fundamentales - voy hacerlo de manera didáctica- justifican la creación del Poder Electoral: En primer lugar, la independencia. Hemos tenido hasta ahora una Oficina de Registro Electoral, organizadora de procesos electorales, no un poder autónomo e independiente. Y éste pretende serlo, del Jefe del Estado, vale decir, del Poder Ejecutivo, y también de los partidos políticos que sustituyeron a la estructura del Estado ...

La segunda razón, es que debemos transmitirle al país una nueva visión moral de la realización de los poderes públicos ...

En tercer lugar, porque hemos creado la jurisdicción contencioso electoral ...

Y hemos señalado, además, como cuarta razón, el hecho de que (sic) este Poder Electoral no solamente va a supervisar y a vigilar los procesos electorales para los órganos del Poder Público, sino también todos aquellos procesos donde tenga interés la sociedad civil, vale decir, las centrales obreras y elecciones de un conjunto de gremios, que supervisadas por un poder de esta naturaleza, puede corregir un

¹⁵ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.7.

conjunto de vicios que siempre se presenta de los procesos de elección de los organismos distintos al Poder Público ...”¹⁶

Por último, ripostó el constituyente Jorge Olavarría, quien cáusticamente expuso que:

“Este primera artículo del Título IV, relativo al Poder Público, ratifica la tradicional hipocresía constitucional venezolana ...

No hay ninguna razón para no llamar a entes que tienen funciones específicas, como el consejo nacional electoral, y el poder electoral, poder. Eso es sencillamente una obra de maquillaje y constitucional como la que adorna toda esta Constitución, que es una Constitución cosmética, que le cambia los nombres a las cosas pero cambia el fondo.! Todo queda igual! ...

En este artículo me llama mucho la atención que un hombre tan perspicaz y tan profesional en su análisis, como el constituyente Allan Brewer Carías, no se haya dado cuenta que contiene una contradicción interminis (sic), una contradicción en ella misma, porque dice: “El Poder Público esta integrado por el Poder Municipal, el de los estados, y el Nacional”. Luego, más adelante, dice: “El Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”. Se integra y luego se divide.

Bueno, es que eso es lo que no está explicado, porque la metodología de una buena praxis constitucional debería ser la definición de los poderes y luego la definición de las funciones de cada uno de los poderes pero, por supuesto, eso no se hace aquí ...”¹⁷

Por último, participó el constituyente Hermán Escarra, quien apuntó que:

“...las breves consideraciones que voy a hacer están dirigidas a la evaluación del artículo 145 que se nos ha propuesto, pero quieren abarcar también al Poder Ciudadano y al Poder Electoral.

En primer lugar, tenemos un elemento axiológico fundamental, que es la noción de democracia participativa, cuya contextualización - el Poder Electoral - de manera muy diáfana precisó el constituyente William Lara ...

¹⁶ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.7-8.

¹⁷ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.8-9.

En segundo lugar, ciertamente se trata de constitucionalizar el hecho electoral, que si bien es cierto es un órgano con autonomía funcional, no cumple el conjunto requisitos para convertirse en lo que se ha dado en llamar un Poder del Estado.

Aquí en la lectura, que después se hará, podemos observar que ese Poder tiene un cometido, tiene unas competencias, tiene unas atribuciones, tiene una organización administrativa, una actividad, y finalmente tiene una norma individualizada.

Hago esta concesión porque el planteamiento de Poder Electoral es de técnica constitucional, y la noción de poder, la verdad es que se asemeja bastante a lo que aquí explicó el constituyente Claudio Fermín: el sentido de autonomía, independencia, transparencia.

Es bueno también observar, y es mi segunda consideración, que nosotros estamos manejando conceptos del pasado, qué, por supuesto hay consenso en el Derecho Constitucional Comparado, pero no esta de más aclararlo. Ya nadie acepta la idea de un poder tripartito, cuatripartito, quintopartito. El Poder Público Nacional es uno sólo. El se manifiesta a través de lo que el Derecho Público contemporáneo llama "funciones estatales". Nosotros tenemos una función legislativa, una función ejecutiva, una función judicial, ahora tendremos la función ciudadana y, por supuesto, tendremos una función electoral."¹⁸

A nuestra manera de ver, estas dos últimas brillantes exposiciones de los constituyentes Jorge Olavarría y del constitucionalista Hermann Escarra, las cuales se explican por sí solas, refuerzan diáfana y cristalinamente el argumentó central de este opúsculo.

Pero resulta que esa interpretación no ha sido pacíficamente aceptada por ciertos sectores e individualidades que parecieran desconocer la redacción del actual artículo 136 de la Constitución aprobada en 1999, cuyo texto normativo es imperativo y vinculante de la voluntad de los particulares y de los entes públicos.

Así pues, que por causa de la imprecisa implementación del vocablo Poder en la redacción de la Exposición de Motivos, y por un total desconocimiento de las nociones e instituciones básicas del Derecho Constitucional, se ha generado toda una errada creencia en ciertos titulares de los órganos creados por la novísima redacción

¹⁸ Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. octubre - noviembre 1999 1/11/99. Ob. Cit. Pg.9.

constitucional, a la idea haberse constituido por mandato constitucional verdaderos Poderes excluidos del Poder Público, creados con la finalidad de controlar y dimensionar al Poder Público, así como generar los mecanismos idóneos para elegir a los titulares del Poder Público.

Tal sería el caso de, los múltiples pronunciamientos recogidos por nuestros medios de comunicación, emanados de representantes de los noveles órganos ciudadano y electoral, referidos sobre su carácter de “Poder” exógeno o externo que dimensionarían a los órganos del Poder Público.

Por su parte, nuestro máximo Tribunal Constitucional, en las oportunidades que se ha referido a la creación de tales noveles órganos ciudadano y electoral, no ha sido lo suficientemente claro, para patentizar el carácter indivisible del Poder Público, ni la sujeción irrestricta de la universalidad de actos y conductas exteriorizadas por dichos nacientes órganos, al control jurisdiccional del órgano judicial del Poder Público. Tal sería el caso de la decisión No.1253, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, bajo ponencia del Magistrado Iván Rincón Urdaneta, de la cual se manifestó que:

“Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se produjo un cambio sustancial respecto a la distribución horizontal del Poder Público Nacional, con lo cual se modificó en gran medida el ordenamiento jurídico, al incorporar 2 nuevos Poderes -el Ciudadano y el Electoral- este último con la finalidad de lograr mayor independencia y autonomía funcional a los órganos encargados de desarrollar la actividad electoral.

En razón de ello, la nueva Constitución dispone un Capítulo referente al Poder Electoral -Capítulo V del Título V- el cual establece las bases, mecanismos y sistemas que sirven de marco para la creación de una nueva cultura electoral, cuyo fin fundamental es la participación directa del ciudadano en la formación y control de la gestión pública, a través de su intervención en diversos procesos, tales como la elección de cargos públicos, referenda (sic), consulta popular, revocatoria del mandato, entre otros, de carácter vinculante.”¹⁹

La desincronización del mal llamado Poder Ciudadano con el Poder Moral ideado por Simón Bolívar.

¹⁹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia 1253 de fecha 25 de octubre de 2000. Ponencia del Magistrado Iván Rincón Urdaneta.

Simón Bolívar en su famoso discurso pronunciado en el Congreso de Angostura, el 15 de febrero de 1819, en su proyecto de Constitución para Venezuela, se refirió la inserción de un cuarto poder denominado, Poder Moral.

Dicho Poder Moral era una reminiscencia de algunas instituciones romanas y espartanas, y residía en un cuerpo compuesto de un presidente y 40 miembros que operaría bajo la denominación de Areópago, órgano que ejercía un autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y sobre la educación primaria. El Areópago estaba constituido por dos cámaras: una de censura moral y otra de educación.

Los 41 miembros del Areópago eran designados originariamente por el Congreso, “entre los padres de familia que más se hubieran distinguido en la educación de sus hijos y muy particularmente ejercicio de las virtudes públicas. En lo sucesivo el cuerpo proveía las vacantes. El presidente del Aerópago era nombrado siempre por el senado... Entre otras funciones, el Aerópago distribuía premios o coronas cívicas anualmente a los ciudadanos que más se hubieran distinguido por rasgos eminentes de virtud y patriotismo, y despojaba de dichos premios a quienes se hubieran hecho indignos de llevarlos; declaraba eminentemente virtuoso, héroe o grande hombre al que se hubiere hecho digno de tal recompensa, y sin esta previa declaratoria el Congreso no podía decretar ninguna estatua o momento publicó en memoria de nadie; proclamaba con aplausos en juntas públicas los nombres de los ciudadanos virtuosos y las obras maestras de moral y educación, así como pregonaba con oprobio e ignominia los de los viciosos y las obras de corrupción y de indecencia; a la vez que designaba a la veneración pública a los institutores e institutrices que hubieren contribuido a la instrucción en los colegios.²⁰

Nuestro Libertador al proponer al Congreso de Angostura, el Poder Moral se fundamentó en el siguiente raciocinio:

“Meditando sobre el modo efectivo de regenerar el carácter y las costumbres que la tiranía y la guerra nos han dado me he sentido la audacia de inventar un poder moral, sacado del fondo de las oscura antigüedad y de aquellas olvidadas leyes que mantuvieron, algún tiempo, la virtud entre los griegos y romanos. Bien puede ser tenido como un cándido delirio, mas no es imposible, y yo me lisonjeo que no desdeñareis enteramente un pensamiento que, mejorado por la experiencia y las luces puede llegar a ser muy eficaz”

²⁰ GIL FOURTOUL, JOSE ANTONIO. “HISTORIA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA”

Pese a la insistencia del Libertador, dicha propuesta del Poder Moral no fue insertada por los integrantes del Congreso de Angostura, como parte del texto normativo en la Constitución de 1819, sólo se publicó como apéndice al texto fundamental, con la siguiente advertencia:

“El Poder Moral estatuido por el proyecto de Constitución, presentado por el general Bolívar, como jefe supremo de la república, en la instalación del Congreso, fue considerado por algunos diputados como la idea más feliz y la más propia a influir en la perfección de las instituciones sociales. por otros como una institución moral, no menos funesta ni menos horrible que la religiosa. y por todos como de muy difícil establecimiento, y en los tiempos presentes absolutamente impracticable. prevaleció después de largos debates el parecer de que en la infancia de nuestra política, y tratándose de objetos tan interesantes al Estado y aun a la humanidad, no debíamos fiarnos de nuestras teorías y raciocinio en pro ni en contra del proyecto. Que convenía consultar la opinión de los sabios de todos los países por medio de la imprenta. Hacer algunos ensayos parciales, y reunir hechos que comprobasen las ventajas o los perjuicios de esta nueva institución, para en su vista proceder a ponerla en ejecución o rechazarla. Decretóse, en consecuencia, que el título del poder moral se publicase por Apéndice de la Constitución, invitando a todos los sabios, que por el mismo hecho de serlo deben considerarse como los ciudadanos del mundo, a que comuniquen sus luces a esta porción hermosa de su inmensa patria.”

Como es obvio observar mucho dista el Poder Moral ideado por nuestro Libertador Simón Bolívar, del Poder Ciudadano edificado por nuestra arquitectura constitucional venezolana de 1999, el cual descansa en tres órganos, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Todos estos tres órganos al reunirse constituirían un ente colegiado denominado Consejo Moral Republicano.

Bibliografía.

ANDUEZA JOSE GUILLERMO “ DERECHO CONSTITUCIONAL. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO”. Inédito. Manuscrito Original.

BREWER CARIAS ALLAN R. “REFLEXIONES SOBRE LA REVOLUCIÓN AMERICANA (1776) Y LA REVOLUCIÓN FRANCESA (1789) Y SUS REPORTES AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO.” Editorial Jurídica Venezolana. Caracas Venezuela. 1992.

BREWER CARIAS ALLAN R. “DEBATE CONSTITUYENTE.” Tomo III Editorial Jurídica Venezolana. Caracas Venezuela. 1999.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO. “REVOLUCIÓN FRANCESA Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA”. Editorial Civitas. España. 1994

GARCIA PELAYO, MANUEL. “LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1961.” En Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela. 1979

IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE. “LAS CINCO RAMAS DEL PODER PÚBLICO” Pontificia Universidad Javeriana. Bogota. Colombia. 1985.

LINARES QUINTANA, SEGUNDO. “TRATADO DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO Y COMPARADO” Editorial Alfa. Buenos Aires Argentina. 1956. Tomo III y Tomo VI.

LOEWENSTEIN, KARL. “TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN”. Ediciones Ariel. Barcelona España. 1965.

MONTESQUIEU, CARLOS LUIS DE SECONDAT. “EL ESPÍRITU DE LAS LEYES” Editorial Orbis. España. 1984.

NARANJO MESA, VLADIMIRO. “TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS” Tercera Edición. Editorial Temis, Bogota Colombia. 1990.

RAMELLA PABLO. “DERECHO CONSTITUCIONAL”. Buenos Aires.

RAVEAU RAFAEL, “TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL CHILENO Y COMPARADO”. Editorial Nacimiento. Santiago de Chile. 1939.

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS. "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL". Editorial Kapelusz. Buenos Aires.

SCHMITT CARL. "TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN." Editorial Nacional. México 1952.

TARRE BRICEÑO GUSTAVO. "LA SEPARACIÓN DE PODERES EN VENEZUELA". Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. UCV. 1979.

* Carlos Luis Carrillo Artilles.

Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela.

Post Grado de Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela.

Doctorando en Derecho en el Centro de Estudios de Post-Grado de la Universidad Central de Venezuela.

Investigador adscrito al Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela.

Profesor de Post Grado en la Especialización de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela.

Profesor de Pre Grado en la Cátedra de Derecho Administrativo y Derecho Civil IV en la Universidad Central de Venezuela.

Ex Consultor Jurídico de la Bolsa de Productos e Insumos Agropecuarios de Venezuela.

Ex Relator de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en materia de Amparo Constitucional.

Ex Consultor Jurídico de la Comisión Nacional de Valores