

“El Control del Poder Público en el ámbito constitucional”

Prof. María A. Bonnemaïson

Abogada. Magister en Ciencia Política

Docente de la Facultad de Ciencias

Jurídicas y Políticas U.C.

Los constitucionalistas hacen énfasis en recordar “que el Derecho Constitucional representa, en el proceso histórico de los Estados, el más serio y eficaz esfuerzo jurídico hasta hoy realizado por los pueblos, para dotar al respectivo Estado de un verdadero estatuto jurídico, con un sistema de garantías de los derechos de la persona y de los ciudadanos, que obre respecto de la conducta jurídica de los que ejercen el poder público” y reconozca a la Constitución como orden supremo.

Surge entonces el Estado de Derecho en un escenario que supone la sumisión del propio Estado, las organizaciones sociales y los particulares, al ordenamiento jurídico; es el sometimiento al imperio de la ley, el predominio de la legalidad, que deriva del principio de la supremacía constitucional y de los sistemas de control que le son propios.

El artículo 2 de la vigente Constitución de 1999 proclama lo siguiente:

“Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, ética y el pluralismo político”

De acuerdo con la transcrita norma del artículo 2 constitucional, Venezuela se constituye, no sólo en un Estado de Derecho sino también

en un Estado Social y un Estado de Justicia, que tiende a garantizar este valor, por encima de la legalidad formal. Con este propósito se regula expresamente el derecho de acceso a la justicia y a la obtención de la tutela judicial efectiva respecto de los deberes e intereses de la persona y el sistema de controles y limitaciones al ejercicio del poder.

EL PODER PÚBLICO: UNA ACTIVIDAD LIMITADA

El Poder Público es intrínsecamente limitado. El Poder está sólo para ser controlado, pero solamente el Poder controla al Poder. La clave del ejercicio del Poder reside en la auto-limitación del Poder, para lo cual se aplica un sistema de frenos y de pesos y contrapesos que permite, tal como lo expresó Montesquieu en L’Esprit des Lois (1748): “*le pouvoir arrête le puouvoir*”.

Se ha señalado que el aristócrata francés cargó más el acento sobre la idea del equilibrio que sobre la separación, precisamente como mecanismo de **limitación y control** del abuso del poder; de manera de evitar desviaciones y para que se defina el marco de actuación del órgano investido de Poder.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL

Control es un concepto Jurídico-político-constitucional que implica limitación específica al Poder y es uno de los

postulados fundamentales del Estado de Derecho y de Justicia.

En su origen etimológico la palabra control proviene de las voces *contre-rol*. Es un barbarismo, concretamente un galicismo que sustituye al término *tutela*, en tal sentido se infiere que el control del Poder Público equivale a una suerte del auto-tutelage por parte del Estado.

El control podría entenderse. Bien como una actividad de revisión, examen o inspección o, en un sentido más amplio que abarque la facultad de impedir o intervenir las decisiones por parte del órgano que ejerce el control e incluso la posibilidad de aplicar sanciones.

Históricamente, el control surge para *tutelar* la Hacienda Pública y ha ido evolucionando al compás de la evolución del Estado. El control como función posee una especificidad que se traduce en los siguientes aspectos:

1. El Control es diverso: Se realiza a través de técnicas jurídicas y políticas distintas (sanción, interpelación, censura, etc.)
2. Da lugar a una terminología propia o específica, cuando se habla de autorización, aprobación, evaluación, supervisión, inspección, examen, etc.
3. Los mecanismos de control suelen ir conectados o concatenados entre distintas instancias y a distintos niveles para producir sinergias en todo el entramado sistémico del aparato público.
4. Da lugar a una relación jurídico-política entre el ente controlante y el controlado.
5. Tradicionalmente, el objeto central del control es el Poder Ejecutivo.

EL SISTEMA DE CONTROL DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

El Control es una función regulada constitucionalmente, cuya finalidad es garantizar

que las limitaciones impuestas a la actuación los órganos del Poder Público se mantengan.

Entre los rasgos característicos del control habíamos señalado precisamente, que el control es diverso. En este sentido destacaremos un sistema de control, en función de la naturaleza y carácter del órgano que ejerce el control. Así tenemos el Control institucional que ejercen los órganos *oficiales* del Estado, reconocido por la Constitución

- Control Político
- Control Administrativo
- Control Social
- Control Jurídico o jurisdiccional

El Control Político

El control político se atribuye al Parlamento, concretamente, como un instrumento de limitación al Poder Ejecutivo. Los actos susceptibles del control político puede ser:

- Un acto político concreto
- Una actuación política general
- Una norma

Pero lo que en realidad se persigue controlar es el órgano del cual emana o al cual es imputable. Ej. Cuando se aprueba o no un Decreto-Ley se está controlando al gobierno que lo produce.

Efectos del Control Político

El control político no contiene efectos sancionatorios *per se*, toda vez que su mero ejercicio forma parte del control mismo. El solo hecho de ponerse en marcha ya implica un resultado, sin que tenga que esperarse una decisión final o la comprobación de un hecho específico. La doctrina considera que el solo hecho someter a las actividades públicas a una crítica de valoración, también pública e institucionalizada, ya es por si mismo una limitación y un control. Su labor crítica y permanente tiene, más que una fuerza inmediata de producir sanciones directas,

una fuerza para ir creando reacciones indirectas sobre otras instituciones (del Poder Electoral, Poder Ciudadano, Poder Judicial y Sistema de Justicia) hacia el futuro. El Control Político conlleva sanción cuando el ordenamiento jurídico correspondiente lo prevé expresamente. (Ej. La moción de censura cuando acarrea destitución).

Eficacia del Control Político

La eficacia del control político del parlamento reside principalmente en dos aspectos:

1. La capacidad que tenga para poner en marcha otros controles a nivel de los otros órganos del Poder Público.
2. En sus resultados intrínsecos directos, en los casos donde sea prevista la sanción

En la Const.99, el control político así como los mecanismos propios para su ejercicio, se atribuye a la Asamblea Nacional como órgano del Poder Legislativo, cuyas competencias están determinadas en el Artículo 187, entre las cuales la tercera atribución es la que atañe específicamente al Control Parlamentario, cuando establece:

Artículo 187: ... 3: *“Ejercer funciones de control sobre el gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la Ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función tendrán valor probatorio en las condiciones que la ley establezca.”*

Para ello la Asamblea Nacional aplica constitucionalmente los mecanismos más característicos para el Control Político, establecidos en los Artículos 222 al 224:

- ◆ Autorizaciones
- ◆ Preguntas
- ◆ Interpelaciones

- ◆ Ratificación de nombramientos
- ◆ Mociones de Censura
- ◆ Comisiones de Investigación
- ◆ Determinación de Responsabilidad Política contra Funcionarios de la Administración Pública

Estos medios de control político tienen o no efectos jurídicos vinculantes, según cada caso.

La Responsabilidad Política

En el ejercicio del Control Parlamentario, tiene especial relevancia la potestad de la Asamblea Nacional para declarar la Responsabilidad Política de los funcionarios de la administración pública, quienes, a tenor de lo establecido en el Artículo 223 de la Const.99, están obligados a comparecer ante las Comisiones de Investigación y suministrarles información y documentación según les sea requerido. En todo caso, el objeto más relevante del Control Parlamentario es la **Responsabilidad Política**, la cual es en si misma una sanción, bien con efectos directos (Moción de Censura con remoción) o en todo caso indirectos, mediante la solicitud a otros órganos del Estado para que se tomen las sanciones jurídica aplicables, o de ser el caso provocar el desgaste del órgano controlado, el rechazo popular de cara a futuras elecciones, etc.

Según la Const.99, el Control Político del Parlamento está previsto:

- Contra el Vice- Presidente de la República.(Art. 241): Aprobación de Moción de Censura con no menos de las 2/3 partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, la cual acarrea remoción.
- Contra los Ministros (Art. 246): Aprobación de Moción de Censura por una votación no menor a las 2/3 partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional, la cual acarrea remoción.

La Responsabilidad Política Presidencial

Los Artículos 232, 241 y 244 consagran la responsabilidad del Presidente de la República, del Vice-Presidente Ejecutivo y de los Ministros, respectivamente. Se entiende que dicha responsabilidad es toda índole: penal, civil, administrativa y también política. No obstante, no se establece la Moción de Censura directa contra el Presidente, lo cual podría interpretarse como una atenuación de la responsabilidad política de éste en virtud de una doble intencionalidad: proteger la investidura del órgano y mantener el equilibrio inter- orgánico al impedir la subordinación del Ejecutivo frente al Legislativo.

En este nivel de la disertación nos interesa resaltar la importancia de la facultad del órgano legislativo, en cuanto a la aprobación de la Ley del Presupuesto, si ponderamos las diferentes funciones del presupuesto :

- Es la autorización legal al poder ejecutivo para la utilización de recursos públicos
- Es un instrumento de la política macroeconómica del Estado
- Es un mecanismo de asignación de recursos
- Es una herramienta de gestión

En razón de lo cual el presupuesto *per se*, es considerado como uno de los mecanismos potencialmente más efectivos de control institucional, el cual paralelamente a la función de fiscalización, genera información para evaluar económicamente y mejorar las actuaciones públicas. Sin ánimo de invadir una materia de una gran especificidad y propiedad técnica, nos atrevemos a decir que el presupuesto tiene una significación doctrinaria y fáctica muy particular, que lo define como “un instrumento jurídico-político, mediante el cual opera la ordenación de los gastos dentro de los límites de la legalidad financiera.” El presupuesto supone la traducción en cifras de los objetivos políticos, de manera que

la aprobación del presupuesto por el legislativo, forma parte de la actividad de control que le es propia.

EL Control Administrativo

Es el que la Administración Pública ejerce sobre ella misma, dentro del cual se destacan las modalidades de:

Control Jerárquico: en virtud del cual los órganos de rango superior pueden revisar, modificar o anular los actos de los órganos inferiores y establecer las responsabilidades a hubiere lugar.

Auto Tutela: Es la potestad que tiene la administración pública de revisar, de oficio, sus propios actos.

Control Fiscal: Recae sobre los ingresos, los gastos y los bienes del Estado, cuyo órgano por excelencia es la Contraloría General de la República, parte del Poder Ciudadano. El Poder Ciudadano, está concebido dentro de un enfoque sistémico constituido por la tríada del Consejo Moral Republicano: Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la República y Contraloría General de la República. Aunque poseen áreas de competencia específicas y autonomía funcional, conforman un sistema de control interconectado sobre la ética pública y la legalidad en el uso del patrimonio público y en actividad administrativa. (Art. 274 Const.99).

Destaca dentro de este particular compuesto orgánico que es el Poder Ciudadano, la función de control de la Contraloría General de la República, por ser ésta su función natural, en cuanto en esencia, le corresponde “ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control”.

En lo referente a la competencia de los estados en materia de control, la Const.99 confiere a los

Consejos Legislativos la competencia de sancionar la Ley de Presupuesto respectiva y a la Contraloría del Estado, la potestad de ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, “sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República” (Art. 163 Const.99) y respecto al Poder Municipal, establece el Artículo 176 de la Const.99, que es de su competencia, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, “sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.

Por último, no podemos dejar de mencionar como órgano de control, a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, institución, que, a tenor del Artículo 291 de la Const.99, forma parte del “Sistema Nacional de Control”, cuya función se concreta en los ingresos, gastos y bienes públicos de la mencionada Fuerza y de sus órganos adscritos.

El Control Social

Se incorpora al orden constitucional para enlazarse con la idea de democracia participativa y el derecho al control de los representantes electos por parte del pueblo, como derecho político y de información. En la Const. 99 se establece la participación ciudadana en todos los estadios de la gestión pública, incluyendo la formación y ejecución, para llegar hasta el control de la misma, y así queda plasmado en el Artículo 62 lo siguiente:

Artículo 62: “ Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su

completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”

La institucionalización de la participación ciudadana en la Const.99 introduce al esquema el Control Social y un nuevo agente: El ciudadano, conforme a los mecanismos previstos en ella.

Así como en el sector privado se verifica la función auditora, en el ámbito de la gestión pública se impone la “rendición de cuentas” que en la Const.99 es :

1. Un principio de la Administración Pública, conforme al Art. 141:

Art. 141: *La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, y responsabilidad en el ejercicio de la administración pública, con sometimiento a la ley y al derecho.*

2. Un derecho político del pueblo consagrado en el preámbulo como: “...el derecho de control por parte del pueblo, de los representantes electos, el cual abarca la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas...”Y en el Art. 66, al expresar:

Art. 66: “Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”.

Sin embargo la rendición de cuentas de los funcionarios ante los ciudadanos, mecanismo de control no abarca expresamente a todos los funcionarios (EJ: Poder Municipal, Procuraduría General de la República, Vice-Presidencia, Consejo Federal de Gobierno). En cuanto al Presidente de la República, se recurre a la obligación de presentar cada año, un “mensaje” ante la Asamblea Nacional, para “...dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior” (Art. 237 Const. 99).

El Control Jurídico

Mediante el control jurídico se persigue preservar la juridicidad; preservar una norma. Se dice que el control jurídico es “control duro” (frente al “control soft “ que es el control político), principalmente porque obedece siempre a parámetros predeterminados del ordenamiento jurídico, cerrando los márgenes de discrecionalidad, sin olvidar que las funciones de control jurídico se asignan siempre a entes especializados, como son los magistrados y los jueces en la materia objeto del control. La misión del control jurídico es la de anular toda disposición legislativa y actos del Poder Público que en alguna forma colidan con la Constitución o vulneren los derechos fundamentales por ella misma garantizados.

Sobre el control jurídico destacaremos los siguientes aspectos:

1. Es un control de juridicidad: Su misión es preservar una norma, sea ésta de rango constitucional o legal.
2. Es un control jurisdiccional: Se asigna bien a un órgano ad-hoc a un sistema articulado de órganos especializados con competencia específica, con un modo de selección exclusiva de sus integrantes.
3. Prevé las modalidades de control previo y control sucesivo o posterior.

El control previo asegura la constitucionalidad de los actos antes de su entrada en vigencia

El control sucesivo se produce una vez que el acto ha sido adoptado. De acuerdo al enfoque del objeto de control, puede ser:

Abstracto: Por contraste entre la norma controlada y la controladora

Concreto: Sobre un problema concreto de la vida del ordenamiento

4. De acuerdo a la exclusividad del ente controlante, puede ser:

Difuso: todos los jueces tienen la potestad de aplicar o inaplicar una norma que a su juicio aparezca como inconstitucional (Art. 334 Const.99)

Concentrado: Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia declarar la nulidad de las leyes o actos por inconstitucional (según la misma disposición).

El control jurídico en Venezuela corresponde dentro del Sistema de Justicia, al Tribunal Supremo y los tribunales ordinarios. Aquí es imperante detenernos sobre la función de control de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia creada por la Const.99, (Artículo 262) ya que a ésta corresponde la jurisdicción constitucional, que es la garantía de la Constitución. (Artículo 266). La Sala Constitucional se configura entonces como “juez de la ley y de los derechos fundamentales”. La jurisdicción constitucional no interviene en asuntos de mera legalidad que son competencia de los tribunales ordinarios. La función de control de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se concreta, conforme al artículo 336 de la Const.99, en:

- Control de constitucionalidad de las leyes nacionales

- Control de constitucionalidad de las leyes estatales y municipales
- Control de constitucionalidad de los actos de gobierno
- Control de constitucionalidad de los tratados internacionales
- Control de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción
- Control de constitucionalidad por omisión de los actos del Poder Legislativo
- Control de constitucionalidad por colisión o conflicto de leyes
- Control de competencia de los Poderes Públicos
- Control de constitucionalidad de la jurisprudencia

El control jurídico, atribuido por excelencia al Poder Judicial tiene sus extensiones en el mismo Poder Ejecutivo, por la atribución del “Control de la Constitucionalidad de los Proyectos de Ley”, contenida en el Artículo 214, en virtud del cual:

Artículo 214 : “...Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional, solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma...”

CONCLUSIONES

En el sistema de controles destaca el llamado control jurídico, control de juridicidad que es más bien un control de constitucionalidad, el cual a simple vista podría parecer como un problema de puro Derecho de interés exclusivo de los juristas. Sin embargo no debemos obviar su trascendental importancia: Gracias al control

jurídico, se robustece la seguridad jurídica y se coadyuva a la estabilidad del sistema político.

Con la incorporación de los nuevos elementos de participación en materia de control, se favorecen las condiciones para el desarrollo de una cultura institucional basada en valores democráticos que hacen posible que quienes representan a los órganos del Poder Público sean proclives al control y lo reconozcan como un aspecto inherente al ejercicio del Poder mismo.

Sin entrar en confrontación con la realidad práctica, que sería materia de otro estudio, la prescripción de un sistema de controles en la Constitución de 1999 orienta h a la institucionalidad del Estado venezolano en un ángulo de perfeccionamiento del sistema democrático y del Estado de Derecho alcanzable con su efectiva aplicación.

“El ser está constituido por la realidad que en algunos casos puede estar impregnada de anti-valores.

El deber ser, en cambio, es aspiración constante al crecimiento humano, a la realización y calidad de vida en el contexto de los valores”

(Luis Ponce de León, 1998, p. 211)