

Sólo un Poder Público más. El Poder Popular en la Reforma del 2007

Gustavo Linares Benzo
*Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad Central de Venezuela*

El nuevo artículo 136 es el epítome de la reforma constitucional de 2007:

“El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.

El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”.

Más allá de la eliminación de la fórmula tradicional venezolana de la separación de poderes (“cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias”), la novedad mayor de esta norma es la creación y definición del Poder Popular, una nueva rama territorial del poder público que viene a ser vehículo privilegiado de la soberanía, al menos según la letra de esta norma. A ese respecto, en estas líneas trataré de averiguar qué es ese Poder Popular en la reforma constitucional, su vínculo con la soberanía y su hermenéutica dentro del contexto constitucional reformado como un todo.

I. EL CUARTO PODER TERRITORIAL

El artículo 136 no deja dudas de que el Poder Popular se constituye como un nuevo nivel territorial del Poder Público, a la par de los Municipios, los Estados y el Poder Nacional. Desde luego debemos recordar que por diversas razones, muy probablemente conscientes, el lenguaje y la sintaxis de la reforma son sumamente ambiguos, ambigüedad que alcanza su cota máxima en el caso del Poder Popular.

Que sea territorial no sólo se deriva expresamente del comienzo del artículo 136: “El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular (...)” sino que en el segundo aparte de ese mismo artículo menciona que ese Poder Popular “se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades (...)”, expresión que se hace a través de variados consejos como los comunales, de trabajadores, artesanales, etc.

El Poder Popular es pues el Poder Público de la ciudad, que es ahora la “unidad política primaria de la organización territorial nacional” de acuerdo con el artículo 16. Este artículo es de gran ambigüedad. La ciudad, dice, es cualquier asentamiento poblacional dentro del municipio, integrada por comunas, “células sociales del territorio” y éstas por comunidades, “núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”. Entonces, “a partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”. Será pues la ley la que determine la organización del Poder Popular, pero la Constitución usa ya la expresión “democracia directa” para referirse al autogobierno que representa.

La relación entre el Poder Popular y los otros niveles territoriales del Poder Público es, por decir lo menos, muy problemática. Para empezar, cada uno de los restantes tiene competencias propias, como es obvio y tradicional en cualquier Constitución del mundo, inclusive ésta reforma (Poder Nacional, art. 156; Estados, art. 164; Municipios, art. 168 y 178). Pero asombrosamente no existe ninguna lista de competencias del Poder Popular. Si se intenta buscarlas artículo por artículo, sólo se encuentra la mencionada referencia a las formas de autogobierno (art. 16); al “poder de los ciudadanos y ciudadanas de construir su propia geografía y su propia historia” (art. 16); colaborar con el Poder Ejecutivo en el gobierno de Caracas (art. 18); actuar en las designaciones de contralores estatales (art. 163), contralores municipales (art. 176), magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264), miembros del Poder Ciudadano (art. 279) y del Consejo Nacional Electoral (art. 295). Además de estas instancias, muy semejantes a las que la Constitución de 1999 atribuía a la sociedad civil, algunas de ellas estrictamente en sustitución de ella, el Poder Popular se dedica exclusivamente a la gestión de actividades prestacionales y sociales, como puede verse de las menciones a los proyectos socioeconómicos con fondos del Fisco Nacional (art. 156,35) y de las actividades referidas en el artículo 184.

A nivel constitucional, pues, el Poder Popular carece de competencias. Será necesario que los demás niveles territoriales se las transfieran, de acuerdo con el artículo 184, y solamente en materia de servicios. Sin embargo, por la vía del artículo 157 podrían transferirse también otras competencias.

El Poder Popular nace, asombrosamente, con enormes semejanzas a lo que eran los Estados antes de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de 1989: una entidad política pero sin potestades públicas. No se le atribuye ninguna potestad legislativa, ninguna rama tributaria, ninguna competencia ejecutiva, ninguna competencia judicial.

Tan poca sustancia tienen las competencias del Poder Popular que no se generan mayores conflictos con las de los Estados y Municipios. Ciertamente las de aquéllos fueron sustancialmente reducidas en aras del Poder Nacional (art. 164), pero las de éstos se mantuvieron y, en todo caso, ninguna pasó a las ciudades, Consejos Comunales y demás estructuras del Poder Popular. Un cascarón vacío, pues, que deberá llenar la ley, pero dentro de los límites estrechos del artículo 184.

II. EL PODER POPULAR ES UN PODER PÚBLICO

A pesar de este carácter marcadamente social, prestacional, ciudadano, del Poder Popular, la propia Constitución lo califica de Poder Público; concretamente, como una rama territorial del Poder Público.

Es con esa base que puede analizarse la frase más extraña a nuestra tradición también republicana de toda la reforma constitucional, contenida precisamente en el artículo 136

“El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Esta disposición fue propuesta inicialmente por el Presidente de la República y no fue modificada por la Asamblea Nacional. Llamó poderosamente la atención desde el inicio del debate sobre la reforma constitucional, pues desvinculaba las nociones de soberanía y sufragio y relacionaba aquella más bien con una expresión sin precedentes en nuestro Derecho Constitucional, una “condición de los grupos humanos”.

La primera operación que debe hacerse es comparar esta cláusula del artículo 136 con el artículo 5 de la Constitución:

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejerce el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”

Este artículo forma parte del Título I de la Constitución, “Principios Fundamentales”. Una de las consecuencias de que la Constitución haya sufrido una reforma es que ahora conviven en ella dos niveles normativos, las normas de 1999 y las de la reforma de 2007; estas últimas al haber sido producto precisamente del mecanismo de reforma previsto en el artículo 342 y siguientes de la Constitución, tienen un rango menor a aquéllas, por orden del artículo 342

La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.

Como mediante la reforma constitucional no pueden modificarse ni la estructura ni los principios fundamentales de la Constitución, las normas reformadas que colidan con ellos serán nulas y sería perfectamente posible para la Sala Constitucional declararlas tales. De allí que puedan existir razones materiales y no sólo procesales (violación de los trámites) para anular normas reformadas de la Constitución. De hecho, ya la Sala Constitucional asomó la posibilidad de que existiesen disposiciones constitucionales inconstitucionales en la sentencia líder Servio Tulio León (Sent. 1289/2000 de 22/09).

Así que el artículo 5 de la Constitución, contenido en los principios fundamentales y por ello de mayor rango normativo que el artículo 136 reformado, establece dos maneras del pueblo para ejercer la soberanía: directa, en las maneras que determine la Constitución y la ley; e indirecta, por los órganos del Poder Público que ha elegido mediante el sufragio. En otras palabras, es imposible el ejercicio directo de la soberanía mediante órganos del Poder Público. La Constitución establece modos directos de ejercicio como los referendos (art. 71 al 74) y cuando se listaban los “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” (art. 70 de 1999), donde se incluían modos directos, como los referendos y los revocatorios de mandatos, e indirectos como las elecciones de cargos públicos, no se calificaba ese ejercicio de directo o indirecto. La reforma del 2007, para ser coherente con el reformado 136, pero violando también el artículo 5, modificó ese artículo 70: “son modos de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la constitución del socialismo”.

Contradicción evidente, que dada la mayor jerarquía del artículo 5 por las razones apuntadas, se resuelve en la nulidad de entender las actuaciones de los órganos del Poder Popular como ejercicio directo de la soberanía, tanto en el artículo 136 como en este artículo 70.

El artículo 5 de la Constitución, de mayor jerarquía que los reformados 70 y 136, establece que las formas directas de ejercicio de la soberanía son las que establece la Constitución y la ley, pero nunca pueden serlo las actuaciones del Poder Público, como expresamente queda definido el Poder Popular por el propio artículo 136. Luego ambos artículos reformados, 70 y 36, son inconstitucionales en cuanto declaran ejercicio directo de la soberanía las actuaciones del Poder Popular. Si así fuera, también podrían serlo las de los demás Poderes.

III. NI SUFRAGIO NI ELECCIÓN

El artículo 136 incluye la cláusula tan extraña a nuestra tradición constitucional y republicana que dice:

“Éste (el poder popular) no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la conducción de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Ante frases como ésta es necesario recordar que estamos interpretando una Constitución, “norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico” (art. 7), antes que una proclama política o un texto sociológico. En consecuencia, lo que se dice aquí que “nace” (o mejor dicho, “no nace”) es un Poder Público, el Poder Popular, idéntico en naturaleza al Poder Nacional, Estatal o Municipal, y no una entidad mística, suprajurídica. En consecuencia, ya desmitificada, se rige por toda la Constitución y sobre todo por los principios fundamentales de ésta. De nuevo el artículo 5, en su aparte, ordena que:

“Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”.

Luego, el Poder Popular está por debajo de la soberanía, como se dijo. Pero además, como asienta el mismo artículo 5 en su acápite, todo ejercicio de la soberanía implica un acto electoral, o indirecto al escoger los órganos del Poder Público mediante el sufragio; o directo al elegir en elecciones entre distintas posibilidades, como al aprobar o no una reforma constitucional, revocar un mandato, u opinar sobre materias de especial trascendencia (art. 71 al 74 de la Constitución). En lo político, el pueblo no tiene una manera de ejercer la soberanía distinta al voto, tal como se deduce de la interpretación de los artículos 5 y 70 (antes de la reforma).

De allí que la expresión de que el Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna” es abiertamente inconstitucional, pues todo Poder Público debe nacer del sufragio. Esa expresión del artículo 136 reformado repugna a los más elementales principios republicanos y, formalmente, al artículo 5 de la Constitución, superior en rango, que somete el Poder Popular al sufragio como manifestación de la soberanía popular.

Así, siendo el Poder Popular uno más entre los niveles territoriales del Poder Público, necesita como ellos una justificación democrática y un origen electivo, de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución, también de mayor rango por encontrarse entre los principios fundamentales. Las autoridades del Poder Nacional (art. 186 y 227), del Poder Estatal (art. 160 y 162) y del Poder Municipal (art. 174 y 175) son electas popularmente; también deben serlo las del Poder Popular. Así como sería inconstitucional sostener que el Poder Nacional “no nace del sufragio ni de elección alguna”, de igual manera lo es para el Poder Popular.

IV. EL PODER POPULAR, SOMETIDO AL PODER ELECTORAL

De allí que carezca de todo sentido jurídico que el Poder Popular nazca “de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”, pues pareciera añadirle un plus a la única condición necesaria para participar políticamente en el sistema constitucional venezolano: la condición de ciudadano. Si hay que insertarse en una organización distinta al pueblo, sea ésta un partido, una lista de beneficiarios, un programa asistencial, será inmediata la violación a los principios de igualdad y pluralismo, también de rango superior en virtud del artículo 2 de la Constitución.

Por esta misma razón, es violatorio del artículo 5 de la Constitución el numeral 6 del artículo 293 reformado, cuando hace potestativo del Poder Popular que sus elecciones sean organizadas por el Poder Electoral. Siendo un Poder Público, las elecciones de ese Poder se encuadran en el numeral 5 de ese artículo (elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos). Subsumirlo en el numeral 6 equivale a considerar al Poder Popular como una entidad distinta al Poder Público y que por ello puede tener una base electoral distinta al Registro Electoral común, con todos los efectos discriminatorios apuntados.