

# LA REFORMA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

(Comentarios a un informe parlamentario)

Humberto J. LA ROCHE

SUMARIO: *Introducción; I. Antecedentes; II. El Congreso contemporáneo; III. Los supuestos de una reforma del Congreso y la reforma del Estado; IV. Las proposiciones de la comisión; V. La ineffectividad del Congreso; Conclusiones*

## INTRODUCCIÓN

Una reflexión fundamental aflora a la mente cuando se lee el documento preparado por los diputados venezolanos, doctores Arnoldo José Gabaldón y Luis Enrique Oberto, intitulado *La reforma parlamentaria*. (Necesidad y alternativas de modernización de la acción legislativa.) Evidentemente, se trata del punto de partida dentro de un esfuerzo que confluirá sobre aspectos cruciales de la llamada *Reforma del Estado*.

El informe mencionado apunta a un análisis de conjunto del Congreso de la República de Venezuela y la conveniencia de su reforma. Sobre esa base se formulan y se recogen apreciaciones en derredor de las transformaciones que deban operarse dentro de un proceso de modernización y tecnificación.

Es necesario aceptar, dicen los autores del Informe,<sup>1</sup> que nuestro Congreso no está debidamente instrumentado para ejercer cabalmente las funciones señaladas. No se produce y sanciona un volumen de legislación necesaria; ni se ejerce una supervisión eficiente y constructiva, afincada sobre la propia capacidad de generación, de información y análisis del organismo.

El mismo diagnóstico se ha formulado sobre los cuerpos de otros países latinoamericanos.<sup>2</sup> De manera que, en general los mismos se

<sup>1</sup> Gabaldón, Arnoldo José, y Luis Enrique Oberto, *La reforma parlamentaria*. Caracas, 1985, p. 6.

<sup>2</sup> En el coloquio celebrado en Bogotá, Universidad Externado de Colombia, sobre

resienten de ciertas fallas, fundamentalmente de falta de credibilidad, de fe, dentro de la opinión pública, de deficiencias en el equipo humano que lo integra, el cual muchas veces no es capaz de asimilar o de procesar las nuevas técnicas, cada vez más sofisticadas y especializadas, a fin de responder en forma oportuna y eficiente a las nuevas instancias políticas y sociales de un conglomerado en permanente proceso de cambio.

Para llegar a soluciones satisfactorias sobre la llamada crisis del Parlamento en la América Latina, no se trata de plantear una supuesta inestabilidad institucional. Su significación es menos alarmante, pero más profunda porque traduce la necesidad imperiosa que impulsa a la institución parlamentaria para reactualizarse, hacerse más eficaz y adaptarse a las exigencias de un mundo nuevo.

De otra parte, nos acucia la idea según la cual las instituciones recomendadas no son las más perfectas cuando ellas se forjan a través de determinado proceso histórico. Al contrario, las mejores son las que se desarrollan y transforman mediante esfuerzos recurrentes a la luz de experiencia acumulada en circunstancias cambiantes. Es más, si bien el estudio se ha formulado para que el Parlamento se autorreforme, no deja de ser importante observar cómo otros pueblos han resuelto problemas similares a los nuestros, no por remedo o mimetismo, sino para sugerir soluciones nuevas que, sin desdeñar lo que afuera se hace, establezcan la justa relación entre la naturaleza del Estado que le sirve de soporte y las formas de su vida política.

En fin, con la adopción de las recomendaciones que se contienen en el texto mencionado, la noción de legitimidad constitucional democrática del Congreso queda profundamente anclada en los espíritus y su eficiencia confirmada, como una de las expresiones más nitidas y fascinantes de la proximidad del pueblo a sus representantes.

Es importante anotar, como uno de los aspectos más significativos del informe, el sistema de notas (tomo II), fundamentalmente contentiva de interesantes comentarios sobre la visita de los autores mencio-

"La Reforma del Congreso", se dijo del Congreso colombiano lo siguiente: "El Parlamento colombiano ha estado y está en crisis". Y se agrega: "Cuando una institución de tal índole que se halla en este trance —no por cierto sin alguna impropiedad ideomática— cuando sus peculiares estructuras no responden a lo que de ellas se espera, cuando sus fallas y deficiencias son tantas y tales que contrarrestan y hacen prácticamente nulos los buenos efectos que de ellas se aguardan, cuando lejos de cooperar al buen suceso del progreso patrio, y de colmar las esperanzas del pueblo, lo estorba y las defrauda...". *La reforma del Congreso*, Bogotá, 1985, p. 159. Ver también Bustamante Belaúnde, "Explorando el Parlamento en el Perú", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 77, mayo-junio, 1985.

nados a los órganos deliberantes de cinco países extranjeros: Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia, España y Colombia. Lo referente a estos cuerpos legislativos, detallados en el segundo tomo, es de gran valor. Ello nos permite establecer las confrontaciones con el Congreso venezolano y deducir las consecuencias que son de menester dentro del quehacer político que nos anima y vivifica.

El informe mencionado tiene como precedente, y ha actuado dentro de ese contexto, a la llamada Comisión de Reforma Institucional, que presidió el senador Luis Augusto Dubuc en la década del 70, como corolario de un histórico discurso pronunciado por el senador Arturo Uslar Pietri en esa Cámara. Dicha Comisión cumplió una interesante actividad, que puede condensarse así: 1) Agilización del trabajo de las comisiones; 2) Eliminación del paralelismo existente entre las comisiones de una u otra Cámaras, dándose el caso de que generalmente realizan, más o menos, el mismo trabajo, con muy contadas excepciones; 3) Contacto más directo entre electores y elegidos a través de la creación de oficinas parlamentarias regionales o estatales (bloques parlamentarios).<sup>3</sup>

## I. ANTECEDENTES

La institución parlamentaria venezolana tiene como origen y base jurídica, el 19 de abril de 1810. En esa fecha, durante la época de la dominación española en América, el Cabildo de Caracas logra la renuncia del capitán general de la Provincia de Venezuela y la constitución de una Junta Conservadora de los Derechos del Monarca. La revolución venezolana, en su aspecto jurídico, encontró en el cabildo de la Ciudad de Caracas, el instrumento llamado a cumplir la fase inicial de la independencia del país. Como dijo Mariano Picón Salas: "El 19 de abril de 1810 se extendió el acta de la independencia americana".

Afirma Joaquín Gabaldón Márquez:<sup>4</sup>

El 19 de Abril constituye la fecha nuclear, alrededor de la cual se agrupa grandísima parte del interés histórico de la independencia. El primer testimonio de ella, en orden a la jerarquía de la efemérides, lo tenemos nada menos que de labios del Libertador

<sup>3</sup> Entrevista concedida por el senador Luis Augusto Dubuc al periodista Alfredo Peña, *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas, 1978, p. 439.

<sup>4</sup> Gabaldón Márquez, Joaquín, *El municipio, raíz de la República*, Caracas, 1961, p. 82.

en su célebre frase "El 19 de abril nació Colombia", y bien sabemos cómo en torno al pensamiento de la Colombia bolivariana, que no fue otra cosa que la misma Colombia mirandina, se aglutinaron, con poderosa irradiación, así el pensamiento como la acción de cuya influencia viven y perduran el sentido y el alcance de la independencia y de la libertad continentales.

En efecto, basta con leer la documentación producida durante aquella época para percatarse de la profunda preocupación palpitante de los hombres que protagonizaron los eventos acaecidos en esos momentos estelares, para encontrar un fundamento racional, una base que justificara a la luz del derecho, de la razón y de la justicia las trascendentales decisiones que se estaban adoptando. De allí que la estrategia se dirigiera a una conquista gradual del poder, pero teniendo siempre como norte de su tarea, la necesidad de colocar como fundamento de la institucionalización política que despuntaba, el conjunto de principios que servirían de pedestal, de base insustituible para la organización del pueblo venezolano.

Como se ha dicho, el 19 de abril se estructura una "Junta Suprema Conservadora de los Derechos del Monarca". Pero esa Junta Suprema no es una formación unilateral del poder. Ella emana de la voluntad del pueblo, nace de la propia organización que él mismo se ha dado, en la representación de la vida colectiva. Así se va cumpliendo un proceso tendiente a hacer de la ley y del derecho la voluntad inquebrantable, con miras a constituir la normativa que habría de señalar todo el camino a recorrer hasta culminar en Ayacucho la independencia americana.

El 11 de junio de 1810 dicha junta dicta un reglamento de elecciones, a través de proclama que instituye la voluntad popular como punto de partida de la organización colectiva. El 2 de marzo de 1811 se instala el Congreso, el 5 de julio de 1811 se declara la independencia de Venezuela<sup>5</sup> y el 21 de diciembre del mismo año el Congreso, que actuando como constituyente, promulga la primera Constitución venezolana.

Además de la Declaración de Independencia, cuyas proyecciones históricas tienen carácter trascendental en toda la América, el Primer Congreso de Venezuela aportó instituciones interesantes al patrimonio jurídico y constitucional de Venezuela, que pueden resumirse en el

<sup>5</sup> El para aquella etapa joven Simón Bolívar, no formó parte del Primer Congreso que se reunió para darle vigencia histórica y constitucional a la Primera República. Pero, desde la "Junta Patriótica", grupo de presión extra-Congreso, ejerció influencia extraordinaria para lograr la independencia.

siguiente esquema: a) La adopción del sistema federal; b) La división del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de los cuales actuaría independientemente; c) El sistema bicameral; d) La irresponsabilidad parlamentaria, por opiniones sustentadas en ejercicio de la representación con que los ha investido el pueblo; e) La selección como bandera del nuevo Estado, del pabellón tricolor (amarillo, azul y rojo), que trajo Miranda en su expedición libertadora de 1806; f) El nombramiento de un primer triunvirato como Poder Ejecutivo para regir los destinos del país.

La Carta de 1819, llamada también Constitución de Angostura, sucede a la de 1811, de escasa duración, por la actividad febril de la guerra, la cual absorbió prácticamente las funciones del poder público. Aun cuando ese texto sufrió la influencia genial de Simón Bolívar, quien convocó al llamado Congreso de Angostura (hoy ciudad Bolívar), no responde completamente a las ideas plasmadas en la proclama que sirve de prólogo a la Constitución, y que se conoce con el nombre de "Discurso de Angostura". El Congreso de Angostura, cuyas actas y recomendaciones se encuentran recopiladas en un libro muy interesante,<sup>6</sup> revela a las claras la importancia de las decisiones que se tomaron, aun cuando muchas de ellas quedaron en el vacío.

Dos años después, en 1821, se dictó la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia y la Constitución de 1821, llamada también Cúcuta, la cual marca la unidad de las provincias de Venezuela, Nueva Granada y Quito, en una sola nación con el nombre de Colombia. Ese documento constitucional duró hasta 1830, con la disolución de la Gran Colombia, acuciada por un separatismo sin tregua que culminó con la Constitución de 14 de septiembre de 1870, la cual marca la separación y echa las bases del proceso fundacional del Estado Venezolano.

El Congreso Constituyente se instaló el 6 de marzo de 1830, su primer presidente fue el doctor Miguel Peña, clausuró el 14 de octubre de ese mismo año y el escenario de sus sesiones fue la ciudad de Valencia, erigida al rango de capital de la República. Este Congreso expidió durante su primer periodo de sesiones 67 actos legislativos.<sup>7</sup>

La Constitución de 1830 ha sido la de más larga duración en la historia venezolana. No obstante, su vigencia se vio interrumpida por connatos golpistas, revoluciones, irrupciones caudillescas en el escenario del Estado y toda una gama de circunstancias que influyen negativamente en los mecanismos gubernamentales para el ejercicio del poder.

<sup>6</sup> *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969 (prol. Ángel Francisco Brice).

<sup>7</sup> Véase la compilación *Leyes de Venezuela*, Caracas, 1851.

Las constituciones que se sancionan a partir de esa fecha, los órganos deliberantes que se instituyen en sus textos y se instalan en la realidad, con escasas excepciones (por ejemplo, la llamada Convención de Valencia, en 1858; la Asamblea Constituyente de 1864, el Congreso de 1925), y los convocados durante el lapso que va de 1936 a 1945, no constituyen sino simples episodios, hechos de carácter anecdótico que no aportan nada trascendental a la historia del país. Los elementos primordiales que fundamentan el régimen constitucional instaurado a partir del siglo XIX, son los siguientes: a) *La formación del Estado de derecho liberal-burgués*, cuya filosofía impregna el ambiente jurídico-político de la época; b) *La Supremacía de la Constitución*, como aporte del constitucionalismo americano; c) *El principio de la soberanía*, producto del régimen francés; d) *El presidencialismo*, de tipo norteamericano; e) *La teoría de las constituciones escritas*, que tiene su base en el constitucionalismo de Estados Unidos; f) *La separación de los poderes*, cuya cuna se meció en el sistema francés; g) *El federalismo*, a partir de 1864, a pesar de modificaciones que lo han convertido en letra muerta dentro de la Constitución; y en fin, h) *Los derechos individuales*, muchas veces burlados y pisoteados.

El llamado Estado social de derecho, caracterizado por una penetración del sector público en esferas que anteriormente le estaban vedadas, comienza a perfilarse en la tierra del libertador Simón Bolívar, con la promulgación del texto fundamental de 1947, por una Asamblea Nacional Constituyente, que se ha considerado como modelo en América Latina, no sólo por la rapidez de sus actuaciones, sino también por su fecundidad, para darle al país una Constitución llena de contenido y con muy nítidas tendencias hacia el logro y la búsqueda de nuevas formas institucionales capaces de arrastrar al país hacia un sostenido proceso de desarrollo económico y político.

## II. EL CONGRESO CONTEMPORÁNEO

Vivimos en 1985. Han transcurrido más de cinco lustros desde el año crucial de 1958, cuando en Venezuela grandes fogonazos lograron que irrumpiera en el país el régimen democrático y se liquidara la oscura tiranía que desde 1948 había oprimido al país. En ese lapso, seis presidentes de la República se han turnado en el ejercicio del mando, a través de elecciones ejemplares y se ha dado el magnífico ejemplo de que, en tres de los comicios celebrados, el partido en el poder ha sido vencido por la oposición. No obstante, las transmisiones de mando

se han cumplido en forma limpia, sin incidente alguno, como ocurre en los países más civilizados del mundo.

La caída de la dictadura, por efecto de la acción conjunta de un frente civil y otro militar, no tocó las estructuras del poder real, del poder efectivo en Venezuela. Influyó sobre los estamentos de superficie, sobre la planta del gobierno en sus distintas jerarquías y los principales cuadros de la administración pública. Pero estuvo distante de una verdadera revolución popular, aun cuando aparentemente parecía de tipo revolucionario. Se trataba más bien del desplome de un gobierno despótico y represivo y su sustitución por un equipo de hombres con ideas nuevas, con espíritu de abnegación y de servicio, con renovada fe democrática.

La primera tarea que los nuevos gobernantes se impusieron, consistió en crear condiciones para el ejercicio de la democracia. Había que racionalizar el poder público; humanizarlo, para que el gobierno pudiera tender sus manos hacia el pueblo y liquidar todos los resabios y resentimientos existentes.

El Congreso actual, el Congreso en acción fue elegido el 7 de diciembre de 1958. Su vida política durante todo el periodo que le ha tocado vivir, a partir de ese momento, está signada por una continuidad ejemplar. Los diputados y senadores que lo integran han sido elegidos en todas las oportunidades correspondientes conforme al principio de la representación proporcional de las minorías, el cual ha permitido que el espectro político venezolano quede reflejado en el cuerpo legislativo.

Son muchas las leyes que ese órgano legislativo ha sancionado para empujar al país hacia un régimen más justo y más democrático. Entre esos textos habría que mencionar, además de la Constitución, a la Ley de reforma agraria, la Ley de nacionalización de los hidrocarburos, la Ley de reversión, la Ley orgánica de procedimientos administrativos, la Ley orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley orgánica de salvaguarda del patrimonio público, etcétera.

El Congreso de la República es el órgano a través del cual los representantes del pueblo venezolano ejercen el poder Legislativo, uno de los tres en que se divide el poder público.

La colaboración de funciones que inscribe el artículo 118º de la Constitución venezolana, produce como consecuencia que el Congreso aprueba el texto que habrá de convertirse en ley, pero ésta, en general, carece de eficacia si no es promulgada por el presidente de la República en Consejo de Ministros y publicada en la *Gaceta Oficial*. Así mismo

el poder Ejecutivo es el que mayoritariamente inicia la ley.<sup>8</sup> La Enmienda constitucional número 2, en su artículo 7º establece la obligación para el presidente de la República, de presentar ante las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación, conforme a lo establecido en la ley orgánica respectiva.

La estructura interna del Congreso de la República de Venezuela puede compendiarse en el siguiente esquema: a) Su composición es bicameral: el Senado de la República y la Cámara de Diputados; b) La posibilidad de reelegir a sus componentes; c) El carácter multilateral para la iniciación de las leyes; d) Ciertas atribuciones privativas a cada Cámara para iniciar determinados proyectos; e) La existencia y funcionamiento de 20 Comisiones Permanentes para las dos Cámaras, más las especiales que pueden nombrarse; f) La existencia de una Comisión Delegada, integrada por 23 miembros para sustituir al cuerpo legislativo durante la época de receso; y, g) La Comisión Legislativa (también 23 miembros), que crea la Enmienda Constitucional número 2 (artículo 4º), para reemplazar parcialmente al Congreso en la discusión de las leyes.

Es incorrecta la tesis que ubica a Venezuela dentro de los llamados regímenes presidenciales. Sería innegable desconocer ciertas características del presidencialismo en nuestro país. No obstante, se trata de un sistema híbrido, en donde el presidencialismo coexiste con ciertos caracteres injertados del régimen parlamentario.<sup>9</sup>

En realidad, si bien no existe en el país un sistema presidencial puro, que propicia el predominio del Poder Ejecutivo, mientras el régimen

<sup>8</sup> Aun cuando no disponemos de estadísticas al respecto, parece ser que la mayor parte de las leyes que se depositan por ante las Cámaras Legislativas provienen del poder Ejecutivo. En la Gran Bretaña, hasta 1964, de cada 10 leyes discutidas por el Parlamento, 9 eran introducidas por el primer ministro. Ver F. M. G. Benemy, *The Elected Monarch*, Londres, Harrap & Co., 272 pp.

<sup>9</sup> Es oportuno señalar, que aun dentro de un régimen parlamentario, en razón de la gran concentración de poder personal que el jefe del Estado o del gobierno asume por las necesidades del mundo contemporáneo, el reciente intervencionismo de estado, que fortalece a los ejecutivos, la tecnificación de la administración pública, la presencia de partidos políticos disciplinados que los apoyan y obedecen, la creciente transferencia de facultades legislativas de las asambleas y el carisma personal de los propios jefes, cuyos pueblos necesitan ver encarnada la figura del líder, y en fin, por la presencia en la vida social de los modernos medios de comunicación, sobre todo radio y televisión, el poder Ejecutivo tiende a opacar al Parlamento, creándose —como dice Duverger— “monarcas republicanos”, por la complejidad de las relaciones políticas internas o internacionales que requiere de este tipo de jefe de Estado o de gobierno, producto de la democracia occidental de los últimos años. (Duverger, Maurice. *La monarquía republicana, o Cómo las democracias eligen a sus reyes*, Barcelona, 1974, 217 pp.)



parlamentario persigue la supremacía del Poder Legislativo, en razón de la llamada *Unigénesis de los Poderes*, muy distante está la tipología del gobierno venezolano de aquellas formas patológicas que le imprimen fisonomía caprichosa, absolutista o autoritaria.

En ese orden de ideas, el Congreso de la República es la institución democrática por antonomasia. Se caracteriza por su extrema capilaridad social, la cual obedece a la preminente extracción popular de sus integrantes; por la lucha pertinaz contra la corrupción; por la afirmación de la nacionalidad; la defensa de los derechos humanos y civiles; y el impulso al bienestar, independencia y desarrollo económico de los grandes grupos sociales.

Su perspectiva, dentro de un proceso de cambio, es fascinante; hay interés en que actúe en forma realmente tecnificada.

En fin, este análisis tendiente a caracterizar la labor del Congreso venezolano en la época presente, ofrece al estudioso tres rasgos esenciales, en cuyo derredor puede formularse el siguiente esquema:

- A) *La legitimidad del sistema* político, que le sirve de soporte a la institución parlamentaria, la cual se cataloga como parte de un sistema de valores establecidos sobre una sociedad determinada, con *consensus* de sus miembros, de manera que los principios que la inspiran son admitidos como válidos.
- B) *El pluralismo democrático*, entendido en sentido amplio, como el reconocimiento a la existencia, a la organización, a la autonomía de decisión de las minorías, en sus respectivos campos de acción (político, sindical, asociativo, etcétera).
- C) *La vigencia del Estado de Derecho*, entendido como sujeción a la ley, a la norma de conducta que sirve de asidero al Estado.

En resumen, la eficacia de la ley entronca en el "consenso" del afectado (aceptación de la legitimidad); la dictación de la ley encuentra su eco en el concepto de soberanía popular o autovinculación por medio de la propia voluntad.

Libertad legal significa que cada uno resuelve sobre todos la misma cosa, y que, todos acuerdan lo mismo sobre cada uno; la libertad legal consiste en no obedecer a otra ley que a aquélla a la cual se ha prestado el propio ascenso.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Jesh, Dietrich, *Ley y administración* (trad. Manuel Heredero), Madrid, 1978, pp. 35 y ss.

### III. LOS SUPUESTOS DE UNA REFORMA DEL CONGRESO Y LA REFORMA DE ESTADO

Las acciones propugnadas por el nombrado documento tienden a desbordar los esquemas en que tradicionalmente se ha encerrado su funcionamiento y las técnicas de utilización de sus recursos institucionales. Así, habría que analizar, aun dentro de un Estado moderno como Venezuela, otros aspectos que están indisolublemente ligados a la materia, tales como: a) Su morfología institucional (monocameralismo, bicameralismo y multicameralismo); b) El régimen de relaciones jurídico-institucionales entre el Congreso y las otras ramas del poder público; c) El problema de las atribuciones de las Cámaras; d) La uniformidad o no uniformidad en los períodos constitucionales; e) Si debe profesionalizarse la actividad de los congresantes estableciendo una incompatibilidad absoluta, etcétera.

En el orden de ideas que se está considerando, habría que apreciar en lo que atañe a la reforma del Estado, ciertos planteamientos en los umbrales del tema, que si bien superan los alcances del mismo, nos parecen esenciales dentro de todo enfoque al respecto:

- A) Si el origen, composición, organización y funcionamiento del poder Legislativo se adecuan a las necesidades del Estado venezolano.
- B) Si están dadas las condiciones políticas para una revisión de esta naturaleza.
- C) Si se impone la necesidad de introducir reformas o cambios a la rama legislativa del poder Público, no sólo en su estructura y aspectos concernientes al régimen político, sino también en lo que atañe a sus relaciones con el poder Ejecutivo y el poder Judicial.
- D) Si dentro de la hipótesis que cataloga al Estado moderno como un "Estado de partidos", o como dirían los alemanes, un *Parteiinstaat*, dichos cuerpos constituyen la armadura estructurada del orden estatal contemporáneo, de suerte que la actividad del mismo, fundamentalmente en la rama legislativa, sea una resultante del sistema de partidos. Así lo sostiene el doctor Ramón J. Velázquez, presidente de la Comisión de Reforma del Estado, en declaraciones dadas recientemente a la prensa.
- E) ¿Hasta qué punto el Congreso puede reformarse a sí mismo sin modificar la Constitución, y en qué medida se impone una revisión del texto fundamental?

- C) Si es conveniente una referencia al "país electoral", comprendida dentro de la siguiente trilogía: ¿Quiénes son electores?; ¿Cómo se hace la operación electoral o modo de escrutinio, y, ¿Cómo se determinan las circunscripciones electorales?

Todos estos aspectos se encuentran indisolublemente ligados a los cambios que deben operarse en el Estado venezolano, sin que se altere el régimen constitucional, en aquello que tiene intangible, como por ejemplo, la filosofía política que lo inspira.

Dice la Comisión Bicameral que produjo el Informe comentado en derredor a la reforma propuesta: <sup>11</sup>

En un plano conceptual, las fallas de nuestro poder Legislativo pueden ser atribuidas a causas de naturaleza diferente. En primer término, aquellas de carácter estructural que emanan del propio diseño del Estado; en segundo lugar, a su organización interna, procedimientos operativos y servicios de apoyo de que dispone.

Y concluye así:

La reforma del Estado posee un alcance profundo y complejo. Ella tiene que formar parte necesariamente, del proceso de cambio de la organización social en su conjunto.<sup>12</sup>

El tema de la reforma del Estado ha sido recurrente en la evolución política y constitucional del régimen venezolano. Ya en 1959, cuando el presidente Rómulo Betancourt inició su mandato constitucional, producto de libres elecciones que le dieron el triunfo, designó una comisión que se llamó "Comisión de Administración Pública", presidida por el doctor Enrique Tejera París. De allí nació el libro *Dos elementos de gobierno*, en cuyo texto el autor hace hincapié en la significación de los factores de poder dentro del Estado.<sup>13</sup>

Durante el gobierno del doctor Raúl Leoni, nació la "Comisión de Reforma de la Administración Pública", presidida por el difunto doctor J. A. Otero, cuyo trabajo no obtuvo los frutos que eran de desear.

Posteriormente, cuando el doctor Rafael Caldera llegó a la Presidencia de la República, designó como presidente de la "Comisión de Administración Pública" al doctor A. R. Brewer Carías, quien encaró la situación con decisión y la destreza necesarias. De esta actividad

<sup>11</sup> Gabaldón, Arnoldo José y Luis Enrique Oberto, *op. cit., supra*, nota 1, p. 7.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>13</sup> Tejera, E., *Dos elementos de gobierno*, Caracas, 1960, p. 255 y ss.

surgió un informe que fue recogido y publicado en varios tomos.<sup>14</sup> Allí aparecen estudios muy interesantes en cuanto a la reforma de la administración pública. El doctor Brewer Carías, probablemente un poco defraudado por la fría acogida de sus trabajos en los altos estrados gubernamentales, renunció a su cargo y se marchó al exterior.

La Comisión de Administración Pública fue eliminada por el gobierno de Carlos Andrés Pérez, quien nombró a Carlos Tinoco para presidir la Comisión de Reforma de la Administración Pública.

La conveniencia de una reforma de esa naturaleza fue interpretada también por el presidente Luis Herrera Campins, quien designó al doctor Manuel Rachadel para presidir la Comisión de Administración Pública, llamada a reformar interesantes aspectos en materia administrativa y gubernamental.

De lo anterior se desprende claramente que la promesa de todos los gobernantes en el sentido de transformar al Estado, de acercarlo al ciudadano, de hacerlo más participativo en las decisiones que se tomen, de modernizarlo para que cumpla sus efectos dentro de todo el sistema político, no se cumplieron.

Por ello el presidente Jaime Lusinchi, al proponer su programa electoral a la colectividad, enfatiza la necesidad de emprender la reforma del Estado. El 17 de diciembre de 1984 decretó la creación de la *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*. Así se pusieron los cimientos para poner en marcha dicho proceso.

El texto del decreto está concebido así:

Considerando: Que la sociedad venezolana exige la adopción de un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos.

Considerando: Que la adopción de medidas que conduzcan a una reforma integral del Estado venezolano es una necesidad actual cuya satisfacción no puede limitarse al señalamiento de fórmulas de difícil y retardada adopción, sino que, además requiere de acciones inmediatas y concretas en áreas específicas de la acción pública.

Considerando: Que la reforma del Estado debe ser el resultado de la participación de los diversos sectores representativos de la

<sup>14</sup> Brewer Carías, A. R., *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, Caracas, 1972 (2 t.); ver también *La reforma administrativa en Venezuela*, Caracas, 1971.

sociedad venezolana a fin de que ella sea expresión de la opinión nacional.

## DECRETA

Artículo 1o. Se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado la cual tendrá por objeto realizar los estudios que sean necesarios para determinar los lineamientos, políticas y acciones que habrán de seguirse para el establecimiento de un Estado moderno que responda a las necesidades y requerimientos de la sociedad venezolana.

Artículo 2o. A los fines previstos en el artículo anterior, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado deberá:

1. Elaborar un proyecto de Reforma Integral del Estado.
2. Proponer al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, las acciones que a su juicio, deben ser adoptadas con anterioridad a la presentación del proyecto de Reforma Integral del Estado, para asegurar la eficiencia de los organismos del poder Público y facilitar la adopción de la Reforma Integral del Estado.
3. Colaborar con el Ejecutivo Nacional en el análisis de las medidas que deban ser adoptadas para llevar a cabo el actual proceso de reorganización de la administración pública nacional.

Artículo 3o. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado estará integrada por un presidente y por las demás personas que designe el Presidente de la República.

La comisión se juramentó el 11 de enero del presente año. Está constituida por 35 miembros designados por el presidente de la República y la preside el senador Ramón J. Velázquez.

La Comisión de Reforma del Estado fue dividida en tres sectores:

- 1) *El área institucional*, que comprende los problemas de reforma constitucional, poder presidencial, Consejo de Ministros, régimen de los estados y de los municipios, relación con los ciudadanos y la reforma electoral.
- 2) *Area del régimen administrativo*
- 3) *Los problemas urgentes*. En esta última área se analizan consultas sobre la llamada pobreza crítica, en torno a la reforma ministerial y otros asuntos prioritarios.

Conviene observar que esta comisión tiene más alcance que los anteriores cuerpos nombrados. En efecto, éstos se referían a la administración pública, mientras la actual Comisión Presidencial de Reforma del Estado, según expresa uno de los considerandos de su parte dispositiva, tiene como una de sus metas: "Proponer al Ejecutivo Nacional, las acciones que a su juicio, deben ser adoptadas con anterioridad a la presentación del proyecto de Reforma Integral del Estado."

También difiere de las que le precedieron, en que éstas se formaron por personas técnicamente calificadas y adictas al régimen predominante en el ejercicio del Poder Público. La comisión designada por el presidente de la República, se considera como el resultado de la participación de los diversos sectores representativos de la sociedad venezolana, a fin de que ella sea expresión de la opinión nacional.

Actualmente este cuerpo desarrolla una constante y amplia consulta con partidos políticos, organismos profesionales, gremiales, asociaciones de intereses, personalidades, etcétera, a fin de estudiar un vasto movimiento de opinión propicio a la reforma, no solamente en la región capital y sus ciudades más importantes, sino que también se han desplazado por todo el interior del país y asimismo la participación a través de los órganos de difusión como lo son: la prensa, la radio y la televisión, con la finalidad de darle a todo el país nacional la información necesaria.

Sobre estas consideraciones, la Comisión Bicameral de Reforma del Congreso de Venezuela, no elude el impacto ni omite referencia a la problemática que está sobre el tapete de la discusión pública.

En ese orden de motivos, sostiene lo siguiente:<sup>15</sup>

Dentro de la Reforma del Parlamento no podemos esquivar por ello una referencia a ciertos aspectos relativos a la estructura del Estado, que suelen ser objeto de interrogantes cuando se analizan las posibles vías para modernizar la acción legislativa. Nos referimos específicamente al sistema electoral, a la estructura bicameral del Congreso, a la relación entre los poderes públicos y a la delegación legislativa, entre otros aspectos.

Seguidamente se explana en el texto del informe la serie de interrogantes que fueron planteadas y a las cuales se refiere la misma Comisión de Reforma Parlamentaria, llegando a esta proposición:

De aquí que se proponga concretamente la creación de una Co-

<sup>15</sup> Gabaldón, A. J., y L. E. Oberto, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 9.

misión Especial del Congreso, para que en el marco que ofrecen los trabajos adelantados por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y en estrecha coordinación con ésta, se aboque a la consideración de la Agenda antes planteada, dentro de un amplio debate nacional.

Concluye así: "Ésta es la vía democrática y pedagógica para poder determinar los reajustes que a escala institucional conviene acometer dentro de la Reforma Parlamentaria."

Desafortunadamente, a casi un año de la creación de la "Comisión Presidencial para la Reforma del Estado", esta proposición no figura dentro de la documentación que dicho cuerpo ha dado a la publicidad. Es verdad que se habla de una reforma a la Ley orgánica del sufragio, pero únicamente en el plano municipal y no existe dentro de la multitud de proyectos aprobados o de proyectos en consideración, ninguno que incida, ni siquiera en forma tangencial, en la agenda indicada.<sup>16</sup>

#### IV. LAS PROPOSICIONES DE LA COMISIÓN

La Comisión formula en su interesante trabajo, un conjunto de propuestas, las cuales a nuestro juicio, están al margen de una previa reforma o una enmienda constitucional, aun cuando pensamos que se exigen modificaciones de reglamentación interna, y sobre todo, el necesario *consensus* político-partidista. Dichas proposiciones podrían condensarse así: 1. servicios de apoyo al Congreso; 2. la formulación de la ley; y, 3. instalaciones físicas.

- 1) *Los servicios de apoyo al Congreso*, conforman específicamente lo siguiente: a) La Oficina de Asesoría Jurídica; b) El Centro de Información y Documentación; c) El Centro de Investigaciones; d) El servicio de Informática Parlamentaria; e) La dotación de las comisiones; f) El apoyo logístico a los parlamentarios; g) Equipos electrónicos; h) Servicios para urgencias médicas; i) La Oficina de Información y Prensa; y, j) Los servicios misceláneos.

El desarrollo de cada una de las oficinas previstas, aparece en el texto del informe.

<sup>16</sup> Documento publicado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, septiembre, 1985.

Nos merece especial atención la propuesta de un centro o instituto de investigaciones del Congreso (pensamos que es más adecuado llamarlo "centro"), el cual podría denominarse "*Centro de Estudios de Derecho Parlamentario*", con carácter interdisciplinario, pero con personal bilingüe o trilingüe, que pueda contar con bibliografía publicada en todo el mundo sobre materia parlamentaria y afines. Ello permitiría que el cuerpo legislativo estuviese al día sobre los avances y transformaciones de dicha disciplina.

Es evidente que todos los servicios propuestos son de gran utilidad, siempre y cuando su utilización se haga en forma progresiva, sin grandes erogaciones. Así mismo, prescindiendo de una burocracia ineficaz, para instituir un funcionariado cuyo reclutamiento debe subordinarse a reglamentación especial, a fin de hacer carrera administrativa en el Congreso.

2) *El cuerpo legislativo en acción y la formulación de la ley*: Como dice Friedrich,<sup>17</sup> el cuerpo legislativo, llámese parlamento, congreso y demás asambleas de nuestro tiempo, suelen caracterizarse por dos rasgos comunes: A) Se trata, en primer lugar, de *cuerpos representativos*; y B) En segundo término, de *cuerpos deliberantes*.

A) Como *órgano representativo*, el Congreso o poder Legislativo, cumple la misión trascendental de ser el cuerpo ordinario de intervención de los gobernados en las tareas del Estado. Independientemente de las diferentes teorías que tienden, bien a justificar, bien a anonadar la representación, el sistema venezolano ha desarrollado cuidadosamente tres caracteres principales que traducen la participación de los congresantes: 1. Presupuesto; 2. la legislación y los métodos parlamentarios de control administrativo (preguntas e interpelaciones), y 3. la elección de determinados funcionarios, más otras actividades diversas conforme a las previsiones constitucionales.

B) De otro lado, los parlamentos son, como su mismo nombre lo indica, *organismos deliberantes*. Anota Hauriou:

que es mucho más importante para los cuerpos legislativos el *modo de operar que la función cumplida*. Lo típico de los Parlamentos es la deliberación, la adopción de resoluciones colectivas sobre asuntos de gobierno y administración, la pluralidad de votos

<sup>17</sup> Friedrich, C. J. *La organización constitucional democrática*, México, 1946, pp. 402 y ss.



y después de discusión pública por una asamblea formando cuerpo y constituida en autoridad pública.<sup>18</sup>

La comisión que estructuró el trabajo objeto de este comentario, advierte que la orientación del mismo no debe dirigirse al sistema parlamentario. Al efecto, los autores dicen en la página 3 lo siguiente:

El fortalecimiento del Poder Legislativo por el cual abogamos, no debe confundirse, en ningún caso, como una desviación inadvertida hacia un sistema parlamentario. Ello simplemente sería contrario al ordenamiento legal vigente y hasta a su propia idiosincrasia y tradiciones.

Es conveniente esta advertencia, ya que sembrar un régimen parlamentario puro en Venezuela, destruiría ciertos esquemas que deben respetarse, y a la par se alteraría su propia doctrina. Como se ha dicho, el régimen venezolano no encaja dentro del modelo llamado de presidencialismo puro, sino más bien en lo que Duverger denomina "Presidencialismo aproximatif", puesto que inspirándose en el modelo americano contiene ciertos elementos del parlamentarismo inglés (interpelaciones parlamentarias, existencia de los ministros, etcétera), que le imprimen cierto carácter híbrido.

Dentro de ese orden de ideas, el trabajo de las comisiones contribuye en gran parte a flexibilizar la labor del Congreso:

De manera que las Comisiones Permanentes vienen a constituir los órganos de apoyo de las Cámaras en cuanto a su gestión legislativa y contralora. No es arriesgado decir entonces, que un análisis para examinar la operatividad del Congreso deba centrarse en buena parte en el funcionamiento de dichos órganos.

Al efecto, propone el informe: a) fortalecimiento de los equipos que integran y respaldan las comisiones; b) un trabajo de apoyo más directo y más eficaz para las comisiones; c) modificación de las áreas funcionales en que se mueven dichos cuerpos; d) apoyo logístico a los parlamentarios mediante asignación de los espacios necesarios para su trabajo fuera del Parlamento; y, e) establecimiento de equipos secretariales y conexos para los miembros del Parlamento.

De otra parte, la referencia al principio de equilibrio de poderes en el informe, fundamentada en la tesis de Montesquieu y en su hermana

<sup>18</sup> Hauriou, Maurice, *Derecho público y constitucional*, Madrid, 1927, pp. 526 y ss.

gemela de los *checks and balances*, proveniente de John Locke, nos parece tipificar uno de los puntos más dignos de atención en nuestro análisis. La razón fundamental para una reorganización del Congreso estriba en el crecimiento del Estado moderno, que, sin subestimar los aportes de Montesquieu a la ciencia política y al derecho comparado, pueda replantear la problemática que arranca de la misma significación del mandato representativo y de la operación deliberante, dada su calidad y profunda vigencia política.

En fin, no es la separación sino la colaboración el principio esencial en esta materia. Hay una sola empresa y a ella cooperan todos los órganos del Estado. "Si no hay cooperación y confianza, el gobierno es imposible; si un órgano absorbe a los demás, a la larga surge la hipertrofia y los abscesos propios a la patología política."<sup>19</sup>

El gobierno debe llevar el timón del Estado, debe ejercer el liderazgo del pueblo, pero deben subsistir los órganos de control, que son, en distinta modalidad, las cámaras legislativas y los tribunales. Los jueces representan el control jurídico-tradicional, las cámaras, el control político de actualidad basado en la opinión y la discusión. En una palabra y dentro de esa óptica, los parlamentos son principalmente cuerpos pasivos, por lo mismo que se deben al mandato representativo de los gobernados, pero a su vez, deben ser eficaces y activos en su pasividad. *Su mejor modo de colaborar con el gobierno no es la sumisión servil sino precisamente el control y la crítica constructiva.*

Charles E. Beard, desde un punto de vista histórico, insiste en que fue la idea de control y no la de separación la que informó el pensamiento de Hamilton y Madison, quienes en realidad proyectaron en su Constitución de 1787 "*blended or inconnected departments*, para que la ambición controlase la ambición".<sup>20</sup> En el mismo sentido se pronuncia hoy Bergeron, "quien se niega a aceptar el uso del término *poder* y propone el término *control*, el cual tiene en su opinión grandes ventajas, entre ellas la neutralidad ideológica".<sup>21</sup>

- 3) En cuanto a las *instalaciones físicas*, reposan fundamentalmente sobre tres áreas: a) la disposición interior de las cámaras; b) servicio de arquitectura, y, c) edificio para oficinas.

<sup>19</sup> Fraga Iribarne, Manuel, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, 1951, p. 124.

<sup>20</sup> Beard, Charles, *The Republic*, p. 209.

<sup>21</sup> Bergeron, Gerard, *Functionnement de l'Etat*, Paris, 1965, pp. 39-43.

## V. LA INEFECTIVIDAD DEL CONGRESO

En el documento que comentamos se lee lo siguiente:<sup>22</sup>

La primera conclusión del Estudio, al comparar entre sí el funcionamiento de los Poderes Públicos en Venezuela y con otros países donde se practica la democracia, es que existe un rezagamiento inconveniente en el desarrollo de la rama legislativa frente a la Ejecutiva.

Y agrega:

No obstante, es necesario aceptar que nuestro Congreso no está debidamente instrumentado para ejercer cabalmente las funciones arriba señaladas. No se produce y sanciona el volumen de legislación necesaria; ni se ejerce una supervisión eficiente y constructiva, afincada sobre la propia capacidad de información y análisis del organismo.<sup>23</sup>

Estas afirmaciones contenidas en el texto que se comenta no son sino la confirmación de lo que se ha venido sosteniendo por políticos y estadistas a lo largo de nuestra historia, a pesar de que en los últimos veintisiete años se ha venido ejerciendo una función política muy importante, como corresponde dentro de un sistema democrático.

Hace algunos años se produjo, desde el punto de vista científico, un diagnóstico a través de estudio o encuesta cumplida por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. El trabajo realizado arrojó que el Congreso de Venezuela cumple muy deficientemente (o no cumple) sus funciones constitucionales. Por ejemplo, en el periodo 1959-1963 (gobierno de Betancourt) se aprobaron 67 leyes de las cuales la iniciativa legal de 50 de las mismas correspondió al Ejecutivo y las 17 restantes al Legislativo. En el periodo 1964-1968 (gobierno del doctor Raúl Leoni), se aprobaron 99 leyes y la iniciativa de la ley, o sea la presentación del proyecto, correspondió en un número de 46 al Legislativo y el resto al Ejecutivo.

Durante la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera se presentaron 201 proyectos, de los cuales se aprobaron como leyes, 137. El Ejecutivo presentó 105 y el Legislativo 32. En cuanto a la acción del presidente Carlos Andrés Pérez, la proporción no varió. Al con-

<sup>22</sup> Gabaldón, A. J. y L. E. Oberto, *op. cit.*, *supra*, nota 1, t. I, p. 4.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 6.

trario, la aplicación de las facultades extraordinarias del poder Ejecutivo para legislar mediante leyes habilitantes aumentó considerablemente la potestad legislativa del presidente de la República.<sup>24</sup>

De lo expuesto derivan las siguientes

### CONCLUSIONES

*Primera:* Es evidente que al Estado no lo admitimos como forma corpórea o material sino a través de sus manifestaciones: legislación, administración pública, justicia, símbolos patrios, etcétera. Es decir, las diversas fuerzas sociales que conforman una teoría política, y por ende, la teoría del Estado. De allí surge un instrumento que dirige y administra esa sociedad: El poder, sobre el cual deben señalarse ciertas observaciones y condicionamientos. Como dice Burdeau: "El Poder no se calibra por los textos, sino por la confianza que el pueblo concede a quien lo encarna."<sup>25</sup>

*Segunda:* Es verdad, y en esto coincide gran parte de los autores, que el advenimiento del Estado moderno se caracteriza, entre otras cosas, por la declinación del Parlamento, el fortalecimiento del poder Ejecutivo, más la importancia y valor que progresivamente adquiere la administración del Estado, bien en su forma centralizada o descentralizada. Pero si esos son los aspectos más importantes en las transformaciones del aparato estatal, son también los puntos más difíciles de acometer con éxito en una reforma del Estado.

Dentro de estos rasgos fundamentales, los dos primeros están en estrecha relación con el creciente papel de la economía de los Estados, así como también una especie de desplazamiento del concepto de legalidad, que tiende a hacer que la relación distintiva entre poder Ejecutivo y poder Legislativo llegue a esfumarse en ocasiones. Ello va acompañado de un deslizamiento del concepto de legitimidad, ligado a la racionalidad universal, para ser sustituida por una racionalidad instrumental fundada en la eficacia que comporta la dicotomía Ejecutivo-Administración.

*Tercera:* Es oportuno ratificar la opinión favorable que debe merecer un estudio, como el que ha sido objeto de este comentario. Nos parece, sin embargo, que un capítulo destinado a las relaciones entre el poder Legislativo y los otros poderes, sería de gran utilidad, tanto más cuanto que se conforman instituciones en el derecho constitucional de Estados

<sup>24</sup> Dubuc, Luis Augusto. *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 459.

<sup>25</sup> Burdeau, Georges, *El Estado*, Madrid, 1975, p. 92.

Unidos de América, como el *Impeachment*, llamado a hacer jugar la responsabilidad de los funcionarios públicos, inclusive previsto en la Constitución de ese país. Esta opinión se fortalece a través de comprobación histórica que nos permite determinar la consagración del *Impeachment* en las primeras Constituciones venezolanas. El sistema funciona, como se sabe, estatuyendo al poder Legislativo como ente jurisdiccional, para juzgar a determinados funcionarios públicos mediante acusación de la Cámara de Representantes y decisión del Senado.

*Cuarta:* El informe comentado *grosso modo* conforma un esfuerzo que, con base en la observación de otros países y la experiencia venezolana, aspira a renovar la institución parlamentaria, aun cuando se ha anticipado al proceso de reforma del Estado, y se ha omitido toda incidencia en la reforma de la Constitución.

*Quinta:* Son obvias las fallas en cuanto a efectividad del Congreso de Venezuela, lo cual no difiere de la mayor parte de los parlamentos latinoamericanos. Para erradicar estas fallas es preciso un proceso de tecnificación, de modernización de la acción legislativa. La transformación del Estado y la reforma del Congreso propenden a estructurar una situación política, libre de dificultades, a los efectos de lograr cierta situación con sus más importantes funciones: El control de los órganos del Poder Público y la transformación del país dentro de la libertad y la justicia. Su modelo no es una estructura vacía sino llena de contenido. Deriva de la profunda realidad social y apunta hacia la realización de los más caros ideales de la colectividad.