

CRITERIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Ramón Guillermo Aveledo

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



CRITERIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Ramón Guillermo Aveledo

Prólogo: Román José Duque Corredor
Epílogo: Mercedes de Freitas



Konrad
Adenauer
Stiftung

CARACAS, 2020

CRITERIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Ramón Guillermo Aveledo

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: abediciones

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Fotografía: Andrés Bello cuando era Senador de Chile.

Corrección: Ramón Guillermo Aveledo

© Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición 2020

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2020000467

ISBN:978-980-244-962-0

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.



PRÓLOGO: A manera de preámbulo de un Libro sobre la historicidad, ontología del lenguaje y la metafísica de la ley. Román José Duque Corredor	7
ANTESALA.....	11
1. Introducción: El oficio de legislar.....	15
La lección del Senador Andrés Bello	15
Virtudes del legislador.....	20
Deberes de la representación	21
Una responsabilidad, múltiples tareas	25
El “decálogo”	26
Apoyo profesional calificado	29
2. Ubicar las normas	31
Parte de un sistema	31
Democracia.....	34
Constitución	43
Funciones parlamentarias.....	46
3. ¿Para quién se legisla?	57
Los ciudadanos	57
Los jueces.....	58
Requerimientos de necesaria atención	62
4. Claridad.....	67
Claridad en la intención, claridad en la redacción	69
La Exposición de Motivos	75
5. El proceso legislativo	87
Etapa pre-legislativa	89

Etapa Legislativa	93
• La iniciativa	94
• Sobre el proyecto.....	97
• La “lista de chequeo”	99
• La fase constitutiva y sus dos discusiones	100
• El pase a comisión	101
• La negociación	103
• La fase integradora de la eficacia	108
Etapa post-legislativa	109
 BIBLIOGRAFÍA	 111
 EPÍLOGO: Criterios de Técnica Legislativa, que debería llamarse: Legislar para la vida Mercedes De Freitas	 119

PRÓLOGO:

A MANERA DE PREÁMBULO DE UN LIBRO SOBRE LA HISTORICIDAD, ONTOLOGÍA DEL LENGUAJE Y LA METAFÍSICA DE LA LEY.

ROMÁN J. DUQUE CORREDOR



El contenido del Libro de Ramón Guillermo Aveledo, que, por su innata generosidad, fruto de un sentido afecto, me pidió su prólogo; y su explicación de que más importantes que sus epígrafes son los motivos y sentidos de la ley y del por qué y para qué existen el Estado Democrático y sus leyes; permiten considerar que, en verdad, esos epígrafes sobre “*Criterios de Técnica Legislativa*”, permiten definirlo como un ensayo sobre la historicidad, ontología y la metafísica de la ley. Porque se trata del estudio de la importancia y trascendencia que el hacer leyes ha tenido en la historia, de lo que determina la naturaleza de una ley y de los principios, causas y fundamentos esenciales de su existencia. El tratamiento de la formulación de la ley, primeramente, de lo que es el oficio de legislador y su responsabilidad, seguido de la sistemática para su categorización como norma jurídica y finalmente, de los fines y del proceso de la formación de la ley, así como de sus destinatarios; me llevaron a calificar el texto que presento, como “*La historicidad, la ontología del lenguaje y la metafísica de la ley*”. Lo cual refuerza, en mi criterio, la cientificidad de la técnica legislativa, como una disciplina jurídica, o, teoría de la legislación. Porque ciertamente su objeto más que explicar la ley como un hecho o fenómeno, es el estudio, en palabras de Manuel Atienza, de “*un proceso de producción de leyes*”, es decir, de la teoría de la legislación, que “*es una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores*”². Esa serie se comprende en el Libro, cuyo proemio me honra; puesto que su contenido se desarrolla en base al estudio del oficio del legislador, de la ubicación de la ley como norma, de sus destinatarios, de sus principios y de sus etapas prelegislativas, legislativa y postlegislativa. Pienso, que sin exageración el Libro “*Criterios de Técnica Legislativa*”, de Ramón Guillermo Aveledo, cabe en la calificación de “*Manual de Teoría de la Legislación*”, puesto que como el mismo lo explica, con su obra, “*Lo que queremos ofrecer, primero que todo al legislador y al funcionario legislativo venezolanos son, más que normas sobre la base de las cuales proceder, opiniones salidas*

-
- 1 Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Individuo de Numero y expresidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor universitario. Coordinador Nacional del Bloque Constitucional de Venezuela. Presidente de la Fundación Alberto Adriani.
 - 2 “Contribución para la Teoría de la Legislación”, Ponencia presentada al Tercer Congreso de la Federación de Sociología del Estado español, San Sebastián, septiembre/octubre 1989.

de la experiencia y el estudio propios y ajenos que les sirvan de guía, elementos de juicio para apoyarlos en la exigente responsabilidad que asumen”.

Siempre he sido del criterio, de que un prólogo es una introducción a la lectura de una obra, más no otro de sus capítulos. Por lo que no pretendo hacer otro epígrafe más del Libro “*Criterios de Técnica Legislativa*”, de Ramón Guillermo Aveledo, sino apuntalar su significado de ensayo de los motivos y sentidos de la ley. Ello porque su definición como “*el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador*”, que se contiene en el artículo 202, de la Constitución vigente, no traduce su sentido y trascendencia para el Estado democrático de Derecho. Definición que atiende a su formalidad y a su fuente de formulación y no a su ontología y metafísica. En ese orden de ideas, no es vano recordar que El Quijote, llamaba a las leyes “*las letras humanas*”, por lo que “*su fin es poner en su punto la justicia distributiva, y dar a cada uno lo que es suyo y entender*”; y hacer que “*por ser buenas leyes se guarden*”. Es decir, que es algo más que un simple acto sancionado por un cuerpo legislador. Ese sentido ontológico y metafísico de las leyes, lo ilustra El Quijote” a Sancho Panza, al hacerse cargo de la Isla Barataria, diciéndolo que , “*no hagas muchas pragmáticas y, si las hicieras, procura que sean buenas y, sobre todo, que se guarden y se cumplan; que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen; antes van a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas, que al principio las espantó y con el tiempo la despreciaron y se subieron sobre ella*”. En otras palabras, que, si bien es necesaria la autoridad para que la ley se cumpla, más que el temor a la sanción el cumplimiento de la ley depende de su bondad. A esta consideración, también es valedero recordar, que la ley, “*es una prescripción de la razón*”, según Santo Tomas de Aquino”, y que por cuanto es promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad, debe dictarse “*en orden al bien común*”. Estas reflexiones, no por antiguas carentes de vigencia, son suficientes motivos y razón para entender por qué la ley es fundamental para el Estado democrático de Derecho y cómo debe ser el hacer la ley para que en verdad se guarde. Pero, en este aspecto de su trascendencia para un Estado que se define de Derecho, la aseveración de Aristóteles, de que “*el estado regula la vida de los ciudadanos, mediante leyes*”, si ese estado ha de ser democrático, también lo han de ser democráticas sus leyes, por lo que su axiología ha de ser la justicia, la equidad y la igualdad, según el mismo Aristóteles. Pensamiento que alejó la ley del adagio de la ley del talión.

En ese orden de ideas, la ley y el Estado de Derecho, son un binomio inescindible, porque la principal manifestación de esa categoría, es la del sometimiento del estado a la ley, vale decir, al ordenamiento jurídico. O, el estado que se rige por las leyes y no por un pensamiento o una ideología, y, que su poder es limitado por la ley. Que es precisamente lo que lo distingue las dictaduras en las cuales quienes ejercen el

poder lo hacen sin reglas o normas que regulen su ejercicio. Por ello, la finalidad primordial de la ley es poner límites al ejercicio del poder. Ello es tan cierto, que el imperio de la ley, o principio de legalidad, es tan esencial para la existencia del Estado de Derecho, como la división de poderes, el control judicial y la primacía de derechos y libertades fundamentales. Ahora bien, dentro del Estado de Derecho, para que la ley sirva como elemento esencial, su legitimidad no es solo formal sino valorativa, es decir, su legitimidad democrática. Y en este sentido, Ramón Guillermo Avelo, repasa la Lección de Don Andrés Bello, de que la ley, en primer término, ha de provenir de una voluntad soberana, que no puede ser otra que la soberanía del pueblo a través de sus representantes elegidos libremente. Y, en segundo lugar, la legitimidad democrática de la ley depende de haber sido dictada de acuerdo con la Constitución. Y, en tercer lugar, que su contenido en verdad sean reglas de conducta social de la sociedad democrática, en lo cual la Lección de Don Andrés Bello, es admonitoria, en el sentido de que para que un dictado del órgano soberano sea una ley, debe “Prescindir de lo que pugne con las instituciones republicanas”, o como lo precisa Ramón Guillermo Avelo, “procurar la coherencia del sistema político y el orden jurídico bajo el imperio de la Constitución”.

El proceso legislativo es factor formal de la legitimidad democrática de la ley, si en sus etapas han privado, los principios de libre iniciativa, deliberación, consulta, respeto de una mayoría fruto de una discusión libre y plural, con garantías de participación de la minoría. Además del cumplimiento del procedimiento de la formación de la ley, por ejemplo, la admisión del proyecto, sus dos discusiones en el seno de la Asamblea Nacional, en días diferentes, no consecutivos, y en donde la primera discusión debe versar sobre la exposición de motivos y la pertinencia del proyecto de ley, mediante la lectura del articulado en conjunto; y, en la segunda discusión artículo por artículo. Y, fundamentalmente, la coherencia del contenido de la ley con los valores superiores del ordenamiento jurídico, en nuestro caso, la axiología constitucional, definida en el artículo 2º, de la Constitución, representada en el derecho a la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Por otra parte, desde el punto de vista propiamente de la técnica legislativa, encuentro en los acápites del Libro de Ramón Guillermo Avelo, lo que Manuel Atienza define como el proceso de producción de las leyes, mediante modelos de racionalidad. Es decir, racionalidad lingüística, racionalidad jurídico-formal, racionalidad pragmática, racionalidad teleológica y racionalidad ética. Pues, se refiere a las virtudes del legislador y su responsabilidad, a la sistemática de ubicación de las normas, a los destinatarios de las leyes, a la claridad y al proceso jurídico formal de las leyes, con especial énfasis de la etapa legislativa, que el autor describe

en: La iniciativa, el proyecto, la “lista de chequeo”, la fase constitutiva y sus dos discusiones, el pase a comisión, la negociación y la fase integradora de la eficacia. Sin entrar a analizar cada una de estas fases, a su descripción se puede calificar de protocolo de la legitimidad formal de la ley.

No debo excederme como prologuista, para entrar en temas afines al contenido del Libro “*Criterios de Técnica Legislativa*”, de Ramón Guillermo Aveledo, que por su desarrollo no lo necesita. Ello sería incurrir en el exceso que Alfredo Bryce Echenique llama “prologuismo”, de aprovecharse de escribir de ultimo en un buen libro y colocar de primero otro escrito para que otros lo lean o no lo lean. Pero, si creo que debo referirme a un aspecto en el que la Teoría de la Legislación ha puesto mucho énfasis, como lo es el de evitar el uso ideológico de la técnica legislativa, sobre todo en casos de crisis del estado, o de planteamiento de cambios políticos, o supuestas revoluciones, que muchas veces consiste en cambiar de denominación al cuerpo legislativo, de eliminación de sus cámaras, o de la elección de sus integrantes, por el fetichismo del neolenguaje revolucionario, de que con la sustitución de nombres de los poderes públicos se dictan mejores leyes. Tal uso ideológico olvida que en el proceso legislativo, en palabras de Manuel Ajenza, “*están implicadas diversas nociones de racionalidad que trascurren en sentidos distintos; que solo no es fácil, sino quizás sea imposible satisfacer al mismo tiempo (y a veces ni siquiera por separado) estas diversas nociones de racionalidad*”. A ello puede agregarse que el ideologismo legislativo olvida el pluralismo jurídico que es la esencia de la naturaleza de la ley como voluntad soberana y no del pensamiento único de un soberano o de un partido. Y, la base del Estado democrático de Derecho, en el cual la ley es la manifestación de la soberanía popular libre. Pues bien, uno de los méritos del Libro “*Criterios de Técnica Legislativa*” de Ramón Guillermo Aveledo, es de ser coherente con la racionalidad del proceso legislativo, al no contaminar su obra con el ideologismo legislativo.

La amistad es uno de los sentimientos que define la personalidad, yo diría “el don de gentes”, que se manifiesta en gestos más de generosidad que de gentileza. Ramón Guillermo Aveledo ha hecho gala de ese “don de gentes”, al solicitarme la presentación de su Libro “*Criterios de Técnica Legislativa*”, cuya generosidad retribuyo con estas líneas que a manera de prólogo he escrito, con la pluma del afecto y con la mente de la amistad, que me llevan a calificar su Libro de “*Ensayo sobre la historicidad, ontología y la metafísica de la ley*”. Que para los legisladores es un Manual y para los ciudadanos una Guía de la importancia de la formación de la Ley en el Estado democrático de Derecho.

Caracas, 27 de mayo de 2020



RAMÓN GUILLERMO AVELEDO

“La estética es la decencia de la política, ya lo dijo el viejo Eugenio Verón: Los pueblos con un estilo, ven el lado grande de las cosas pequeñas; los pueblos sin un estilo, ven el lado pequeño de las cosas grandes”

Andrés Eloy Blanco¹

“Es necesario realizar el símbolo del niño con juguetes y zapatos. / Es necesario condenar el odiola una muerte sin gloria ni sudario”

Alirio Ugarte Pelayo²

En muchos Palacios Legislativos del mundo se llama Salón de los Pasos Perdidos a la antesala, antecámara o bien al espacio que separa las dos asambleas cuando en los parlamentos bicamerales están en el mismo edificio. La universalidad y el tiempo que marcan tal denominación, de cuyo origen no estoy seguro, eliminan conjeturas de su parentesco con la novela de Carpentier, aunque el Capitolio habanero, hace mucho en desuso con fines democráticos, tenga uno muy hermoso. Pero si algo quisiera es que los pasos de esta presentación sean breves y no se pierdan. Por eso invoco para que los guíen, la palabra iluminada de dos legisladores del siglo XX venezolano, sucense uno y larense el otro, de distinta posición en el debate político. Andrés Eloy Blanco, Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente que sancionó la Constitución de 1947. Alirio Ugarte Pelayo, Presidente de la Cámara de Diputados en 1965-66. Demócratas ambos, uno murió en el exilio cuando yo tenía cinco años. Me habría gustado conocerlo. Al otro sí pude verlo y escucharlo personalmente, en la calurosa asamblea de una casa partidista a la que nunca había ido antes ni iría después. Ninguno de los dos fue mi compañero de filas. Y, méritos de cada uno aparte, esa es una razón suficiente, porque la democracia es una convivencia plural. La comunidad democrática posibilitada por esa prudencia de los individuos libres quienes, dirá Savater, son capaces de “elevar a convención reformable lo que ayer fue rutina sagrada”.³

1 Andrés Eloy Blanco: Discurso en la Sesión Solemne con motivo del Aniversario de la Independencia Nacional 5 de julio de 1942 en *Discursos Mayores*. Presidencia de la República. Caracas, 1996.

2 Alirio Ugarte Pelayo: *Canto Irregular a Venezuela* (poema) en Bhillia Torres Molina: *Alirio*. Caracas, 1968.

3 Fernando Savater: *Política para Amador*. 11ª edición. Ariel. Barcelona, 1992.

Como es evidente, las citas del epígrafe no se refieren a la materia de las próximas páginas, pero sí a sus motivos y su sentido. Por qué y para qué existen el Estado Democrático y sus leyes.

Hay muy buenos manuales de técnica legislativa en varios idiomas. En nuestra lengua destaca el ya clásico de la profesora Pilar García-Escudero Márquez editado por Civitas, como también encuentro de muy buena calidad el editado bajo auspicios de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina, cuyo autor es el profesor Héctor Pérez Bourbon. En Venezuela, publicado en 1993, está el de Belkys Vethencourt⁴, también el de Hugo Hernández⁵ y el *Manual Básico* para ordenanzas municipales del acucioso profesor de la Universidad de los Andes Fortunato González, quien nos ha hecho el honor de dictar clases en los talleres del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Lo mismo que órganos legislativos nacionales de los cinco continentes, parlamentos de nuestra región como el Congreso del Perú han producido manuales oficiales de técnica legislativa, iniciativa que debería emular aquí la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos y, tanto como sea posible, los Concejos Municipales o al menos la asociación de concejales.

Estos *Criterios de Técnica Legislativa* no pretenden competir ni menos sustituir esos manuales cuyo valor reconozco y pondero. Lo que queremos ofrecer, primero que todo al legislador y al funcionario legislativo venezolanos son, más que normas sobre la base de las cuales proceder, opiniones salidas de la experiencia y el estudio propios y ajenos que les sirvan de guía, elementos de juicio para apoyararlos en la exigente responsabilidad que asumen.

La buena técnica legislativa es una herramienta de utilidad política y jurídica. Al asumirlo, Venezuela debe ponerse en sintonía con la tendencia universal. En nuestro instituto hemos organizado talleres de técnica legislativa a nivel nacional y municipal desde 2011. A lo largo de esa experiencia hemos ido madurando la idea de este libro, pero debo agradecer especialmente al Centro Internacional de Actualización Profesional de la Universidad Católica Andrés Bello (CIAP-UCAB) y a su directora Silvana Campagnaro, cuya invitación en 2019 para impartir la materia con sus cursantes dio el empujón decisivo a mi intención de organizar los materiales y animarme a escribir este texto.

Agradezco también a mis admirados amigos Román José Duque Corredor, académico de las ciencias políticas y sociales, y Mercedes De Freitas, directora de Transparencia Venezuela, por su generosa disposición a aceptar escribir

4 Belkys Vethencourt Velasco: *Manual de Técnica Legislativa*. Banco Central de Venezuela. Colección de Estudios Jurídicos. Caracas, 1993.

5 Hugo Hernández: *Técnica Legislativa, Quien y cómo redactar un anteproyecto de ley*. Alvaro Nora. Caracas, 2011

respectivamente el prólogo y el epílogo de estos *Criterios*, aportándole un considerable valor agregado. Ambos compatriotas son motivo de orgullo para nuestro gentilicio por sus contribuciones al fortalecimiento de nuestra ciudadanía, piedra angular de todo desarrollo democrático. Ciudadanos los dos que reconocen la imposibilidad de la indiferencia, Román José como jurista, defendiendo la raíz ética de la política y el Derecho. Merchy, como incansable trabajadora por la transparencia como modo de que el poder público nunca se aparte de la responsabilidad con el bien común que es su razón de ser.

Y a la Fundación Konrad Adenauer por su leal apoyo a Venezuela, desde los valores humanistas de la libertad y la solidaridad.

DEL OFICIO DE LEGISLADOR

(LA LECCIÓN DE BELLO Y OTRAS LECCIONES)

1

La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.

Esa redacción limpia es la del artículo 1 del Código Civil de Chile. En él se nota la mano de Andrés Bello, su principal redactor, quien “sostenía que el código no debía ser la obra de unos pocos, sino de la nación entera”¹. Un texto perfecto en el fondo y en la forma. ¿Perfecto por qué? Porque nada le falta y nada le sobra y porque cualquier persona lo entiende. Brilla por su claridad y concisión.

La lección del Senador Andrés Bello

Veamos brevemente sus elementos.

- ¿Qué es la Ley?

Una declaración de la voluntad soberana.

La soberanía es un atributo del Estado y el rasgo definitorio del poder en su seno. El Estado es soberano y dentro de él, la soberanía reside en quien tiene la última palabra en su organización política. En una democracia, la soberanía reside en el pueblo.

El artículo 5 de la Constitución venezolana de 1999, reza,

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 ejercen el Poder Público.

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

Se introducen así elementos de democracia directa que el Constituyente denominó participativa y el discurso político dominante también protagónica.

Tales conceptos de participación y protagonismo los encontraremos reflejados

1 Fernando Chumaceiro Chiarelli: *Bello y Viso, Codificadores*. Caracas, 1981 (Publicado por primera vez en 1959 por disposición de la Universidad del Zulia)

en el artículo 62, cuando se refiere a los derechos políticos. Todo ello sin abandonar el esquema representativo.

“La soberanía reside en el pueblo y la ejerce, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” es la fórmula característica de la democracia representativa, usada en la Carta de 1961 en su artículo 4, como venía haciéndose en la tradición constitucional venezolana desde 1811, con matices entre 1936 y 1945, al introducir en la disposición una advertencia ante la posibilidad de una “fuerza o reunión armada de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione así”. Esos, se señala en seguida, “cometen delito de sedición o rebeldía y serán castigados conforme a las leyes”. Paradójicamente esta inserción penal se hace en tiempos en los cuales se producía una apertura política que podemos considerar una primera democratización cautelosa y reformista.²

- ¿Cómo se manifiesta esa voluntad?

En la forma dictada por la Constitución.

La voluntad soberana no es ni puede ser un acto arbitrario. No aplica en un Estado la lógica de la popular canción ranchera “...Yo hago siempre lo que quiero y mi palabra es la ley...”³, aunque no haya sido infrecuente, sobre todo en nuestro medio latinoamericano que así lo parecía.

El proceso de formación de las leyes tiene requisitos estrictos relativos al órgano que tiene la competencia de dictarlas, las materias que son de reserva legal y el procedimiento que debe seguirse. Las excepciones también deben estar previstas en la Constitución.

El órgano del Poder Público competente para legislar es el legislativo que por naturaleza es un cuerpo colegiado, sea unicameral o bicameral. A éste incumbe el trámite desde la iniciativa hasta la sanción.

La participación de otros órganos puede ser en la iniciativa, amplia en el Ejecutivo o restringida a determinados ámbitos en otros. La promulgación o ejecútese y las diversas modalidades de reparo, objeción o veto son también propias de la rama gubernamental. Y existe también el control de constitucionalidad correspondiente a la justicia constitucional.

2 En Allan Randolph Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela*. (3ª Edición ampliada y actualizada) Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008.

3 *El Rey* cuyo autor es José Alfredo Jiménez (Dolores Hidalgo 1926- Ciudad de México 1973)

La iniciativa del Ejecutivo aparece por primera vez y de manera restringida, en la Carta de Angostura⁴ y como posibilidad de presentar proyectos en la de 1857⁵

El parlamento, asamblea o congreso legisla por procedimiento ordinario o extraordinario. Este último puede incluir las comisiones legislativas con delegación plena. En la constitución o en el reglamento del cuerpo deliberante, dictado en uso de sus atribuciones constitucionales, pueden preverse trámites de urgencia.

La constitución puede prever igualmente la habilitación al Ejecutivo para legislar, en las condiciones y con las limitaciones que se establezcan. En Venezuela pasamos de una posibilidad restringida de habilitación para “dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera” autorizado por ley especial⁶ a una amplísima sólo condicionada por su aprobación por una mayoría calificada de tres quintos de la Asamblea Nacional, sin límite de materia ni exigencia de situación que lo justifique.

Ley es, en nuestro país, “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador” (Art.202 CRBV), preservándose así el antecedente inmediato de 1961 (Art. 162 CRV). Es de nuestra tradición constitucional, a partir de 1811, establecer las formalidades procedimentales para el trámite legislativo.

- ¿En qué consiste?

La ley manda, es decir ordena, prohíbe o permite.

Así como en nombre del Estado no habla cualquiera, sino aquel órgano facultado para ello, tampoco habla por hablar. Para que revista carácter legal esa declaración a la que se refiere el artículo citado al comienzo, no basta que provenga de la voluntad soberana ni que lo haga a través del órgano competente y mediante el procedimiento establecido, porque no es una mera proclama para dejar constancia o un acuerdo para exhortar, recomendar o solicitar. Se refiere a qué debe hacerse, que no debe hacerse o qué puede hacerse. Le corresponde entonces dejar establecido con toda claridad lo que manda, prohíbe o permite.

Más nada. Si lo que busca que ocurra no está definido, no es ley.

4 “El poder ejecutivo sólo podrá presentarle alguna materia para que la tome en consideración, pero nunca bajo la forma de ley” (Artículo 7º, Primera, Constitución Política de Venezuela)

5 Artículo 40, Constitución de 1857.

6 Artículo 190, 8º Constitución de la República de Venezuela de 1961.

En la hermana nación austral, donde vivió desde 1829 hasta su muerte en 1865, Andrés Bello fue fundador republicano y Rector de la Universidad de Chile, así como Senador de dilatado y fecundo ejercicio. Sus intervenciones parlamentarias, proyectos e informes abarcan un campo amplísimo de asuntos como el régimen político y los debates propios de la coyuntura nacional e internacional; la política exterior y los tratados; el comercio, la agricultura; el presupuesto, las finanzas públicas y la moneda, la organización administrativa; las hipotecas y el crédito; la previsión social a través de montepíos; la justicia, el derecho civil, el derecho parlamentario; la libertad de imprenta, la propiedad intelectual, la universidad, temas de interés militar; servicios como el agua potable, los mataderos municipales, el correo, los puertos, los ferrocarriles.

Cierto que tan vasto espectro exige inteligencia y cultura, pero sobre todo laboriosidad, disciplina de trabajo, conocimiento de la realidad y sus demandas y estudio, mucho estudio; no solamente de las teorías clásicas y contemporáneas sino de las experiencias que son la mejor y más rica fuente de información acerca de logros y fracasos, sus causas y también sus consecuencias.

Todos no somos Bello, “El que lo supo todo” diría Cecilio Acosta⁷. Adicionalmente, en nuestros días y en los tiempos por venir, las fronteras del conocimiento humano se expanden asombrosamente, incrementando proporcionalmente la demanda de información y estudio de quienes asumen la tarea de legislar. Por eso se recomienda a los parlamentarios la especialización, la dedicación con énfasis en campos afines de modo de evitar la fácil tentación de ser “todero”. Las bancadas han de funcionar como equipos, donde se distribuyen las tareas y las materias. Al personal profesional al servicio de los cuerpos legislativos, junto con la profundización en los campos específicos de su disciplina, sugiero ampliar la perspectiva con lecturas sistemáticas en el campo de las Humanidades. Del fruto más sobresaliente y trascendente del trabajo legislativo de Bello anota Chumaceiro:

Su Código Civil no fue la obra apresurada que urgió la necesidad, n tampoco fue la nacionalización de un código extranjero. Trabaja incansablemente durante veinte años, en los cuales prepara cinco Proyectos que revisa constantemente, dándoles publicidad a objeto de escuchar las críticas de los entendidos. El, que no fue abogado, maneja las doctrinas ius filosóficas y las teorías civilistas con la maestría de los grandes juristas. Su obra no fue copia burda de disposiciones extranjeras ni el trasplante de instituciones creadas para regir en otros ambientes; fue labor creadora en muchos casos, e adaptación en otros y de utilidad social en todos.⁸

7 Cecilio Acosta: *Las letras lo son todo*, discurso publicado en *La Opinión Nacional* (18.08.1869) en *Obras Completas*. Fundación La Casa de Bello. Caracas, 1982.

8 Chumaceiro Chiarelli: *Obra citada*

En 1840 el Senador Bello presenta un proyecto de creación de la Comisión de Legislación del Congreso chileno. Define el objeto de los trabajos de esa instancia parlamentaria. Objeto de los trabajos, dice correctamente. Propósito definido y vocación de hacer. Al definir, ofrece también una guía de la buena práctica legislativa:

Artículo 12.- El objeto de los trabajos de la Comisión es la codificación de las leyes civiles, reduciéndolas a un cuerpo ordenado y completo, descartando lo superfluo y lo que pugne con las instituciones republicanas del Estado, dirimiendo los puntos controvertidos entre los intérpretes del derecho, y no admitiendo fuera de éstas, otras innovaciones que las necesarias para la simplicidad y armonía del cuerpo legal.

Nótese que leyes preexistentes⁹ debían, no ser simplemente derogadas o echadas al cesto del olvido por obsoletas luego de la revolución independentista, sino “reducidas a un cuerpo ordenado y completo”, bajo los siguientes criterios:

- *Descartar lo superfluo.* Lo que no hace falta, sobra.
- *Prescindir de lo que pugne con las instituciones republicanas.* Procurar la coherencia del sistema político y el orden jurídico bajo el imperio de la Constitución.
- *Solventar los puntos controvertidos en la doctrina.* Para allanar cualquier duda.
- *Innovar cuando es necesario, solo si es necesario.* Por la misma razón que se descarta lo superfluo.
- *La simplicidad y la armonía son el objetivo principal* pues un cuerpo legal será útil en función de ellas.

Pero el legislador debe estar atento a la vida de sus proyectos. Ella puede ser independiente de su voluntad y sus propósitos. Otros factores, internos del cuerpo legislativo o externos a él, así como las circunstancias del entorno nacional e internacional, pueden tener consecuencias que aconsejen cambios a los cuales el buen legislador ha de estar abierto. Aferrarse a la concepción original o confundirla con los objetivos, puede poner en riesgo la consecución de estos. Así, motivado por las ausencias prolongadas de miembros y las ocupaciones de otros que han ocasionado retardo en el trabajo de ambas, en 1844 y 1845 el Senador Bello plantea la refundición en una sola de la Comisión de Legislación y la Junta Revisora, encargadas de la redacción del Código Civil, como “método más expedito, sin

9 Legislación nacional desde 1810, Reales Cédulas y Provisiones españolas dictadas para América después de la Recopilación de Indias, Ordenanzas de Bilbao, de Intendentes y de Nueva España y la Novísima Recopilación; las Reales Cédulas dictadas después de ésta; el Fuero Real y el Fuero Juzgo y hasta las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio en el Siglo XIII.

perjuicio de la atención y de la madura deliberación que son necesarias para el debido desempeño de su encargo”.¹⁰

Virtudes del legislador

El trámite legislativo puede ser más o menos expeditivo, sin sacrificar la atención y maduración de los proyectos.

Grande entre los grandes parlamentarios, Winston Churchill advertía los peligros de que la cámara se convierta en “una máquina de legislar”. Debe discutir lo que el país discute, lo que a todos tiene ansiosos o preocupados, si no lo hace “...pierde su contacto; deja de marchar, paso a paso, con el pensamiento que se desarrolla en el país”, para sentenciar:

*La práctica del Parlamento debe ser juzgada por la calidad, no por la cantidad. Usted no puede juzgar la aprobación de leyes por el Parlamento, como juzgaría la producción en una eficiente fábrica de tocineta en Chicago.*¹¹

Hay criterios para la evaluación de un proyecto de ley. Un legislador de enorme experiencia como William G. Hamilton, cuarenta y dos años en el Parlamento de Westminster y seis en el irlandés, nos propone en uno de sus clásicos aforismos,

*Cuando estudiéis una ley, considerad si ha sido hecha por legisladores capaces, con sanciones penales que convengan y si conduce por camino seguro al fin propuesto.*¹²

La capacidad del legislador es un amplio campo que incluye trabajo, conocimiento y comprensión. El primero consiste en dedicación responsable durante muchas horas de muchos días por muchos años. En el segundo hay contacto real y constante, experiencia adquirida y estudio. En la tercera, condiciones naturales y desarrolladas. Naturales son las características físicas y psicológicas, aptitudes y actitudes, predisposiciones a la relación con las demás personas, empatía. Desarrolladas son la atención y la concentración para aprender y analizar informaciones históricas, geográficas, económicas, socio-culturales. Pero sobre todo, sensibilidad humana. Porque los problemas que la política y por lo tanto la legislación, deben enfrentar, sea cual sea su índole, son siempre problemas que afectan a las personas.

En la labor parlamentaria, el conocimiento de las materias es el resultado de combinar en dosis suficientes, “cantidades necesarias” como escriben en las recetas de los programas de cocina televisados, de estudio y contacto con la realidad.

10 Andrés Bello: *Labor en el Senado de Chile*. Ministerio de Educación. Comisión editora de las Obras Completas de Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 1958.

11 Discurso en la Cámara de los Comunes 28.10.43 recogido en Aveledo, R.G.: *Churchill, Vida Parlamentaria*. Caracas, 2000.

12 Guillermo Gerardo Hamilton: *Lógica Parlamentaria*. Fontamara. México, 1991.

Estudio nada más no basta, lo mismo ocurre con la realidad sin respaldo. Estudio y experiencia práctica se enseñan mutuamente.

Una comprensión esencial, alimentada además por la conciencia de que la responsabilidad del legislador es un servicio a las personas, es la que se refiere a las funciones del derecho en la vida social. Regresemos un instante a lo básico que por lo mismo no es raro que lo olvidemos. Monroy Cabra¹³, con auxilio de Recasens Sichés, Spinoza, Roscoe Pound y Maritain nos ofrece un esquema sencillo y práctico. Son funciones del derecho:

1. Atender la ineludible urgencia de seguridad y certeza en la vida social.
2. Resolver conflictos de intereses.
3. Organizar el poder político.
4. A ese poder político que ha organizado, legitimarlo y limitarlo.
5. Reconocer, proteger y promover la dignidad de la persona humana, al proponerse la efectiva protección de los derechos humanos.

La virtud por excelencia del legislador es la prudencia, aunque sin desecharla, Burdeau la ha matizado al escribir.

El conquistador puede creer que debe su fortuna a su espada, como el legislador a su prudencia, y el conductor de un pueblo atribuir su ascendiente a una vocación histórica. Es bueno que así piensen, porque esta confianza estimula su celo y los defiende de imprudencias. Pero en realidad no son más que el instrumento de una idea que encuentra en ellos la ocasión para desarrollar su fuerza.¹⁴

Nótese, no es que el constitucionalista francés descarte la prudencia del legislador, como no lo hace con la espada del conquistador o la vocación histórica del líder. Apréciase que lo considera positivo porque “esa confianza estimula su celo y los defiende de imprudencias”. Sólo está explicando la naturaleza del poder político a diferencia de la mera fuerza del poderío, al destacar su carácter instrumental al servicio de la idea que lo legitima, en este caso su razón de ser estaría “en el fin para el que la sociedad se ha constituido”, lo cual nos enlaza con la función social del derecho en la vida social que recién hemos subrayado. El orden social deseable para el grupo social es una fuerza nacida de la conciencia colectiva.

Deberes de la representación

El legislador es un representante. Obra por cuenta de otro. Su perspectiva es la del bien común, pero no puede ignorar la existencia y legitimidad de los intereses particulares. Es postulado y votado por una parte, pero representa el todo. Esta,

13 Marcos G. Monroy Cabra: *Introducción al Derecho*. (12ª Edición) Temis. Bogotá, 2001.

14 Georges Burdeau: *El Estado*. Ensayos y Documentos, Hora H. Madrid, 1975.

en sí misma, es una contradicción que no se resuelve fácilmente, pero como forma parte de la naturaleza misma del empleo, hay que insistir sin descanso en el intento siempre imperfecto de resolverla.

No existe el mandato imperativo. Tampoco sería buena idea que existiera, porque acabaría con la naturaleza deliberante del cuerpo parlamentario, esa que permite acercamientos, flexibilizaciones de la línea y compromisos. En las comisiones permanentes del parlamento, puede notarse que la línea partidista es menos rígida y hay más espacio para la conciliación en la mayoría de los asuntos ventilados.

En 2010, la mayoría de entonces en la Asamblea Nacional venezolana, aprobó una reforma parcial a la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, incorporando un capítulo nuevo titulado “De los compromisos de los parlamentarios con sus electores y electoras”, denominada por los medios y la gracia popular como “Ley Anti-Talanquera”, según la cual, los parlamentarios venezolanos tienen prohibido cambiar de bando¹⁵.

La disposición es ilógica y antidemocrática, claramente inconstitucional. Los representantes no son autómatas y si sus cambios de parecer son reprobados por sus representados, se las verán con ellos en la siguiente consulta electoral. Pero la disposición era tan arbitraria que su aplicación sólo procedía en el caso que los electos con los votos del partido gobernante, quienes la propusieron y aprobaron, pasaran a las filas opositoras. Si el caso era el contrario, serían bienvenidos. En la renovación de Junta Directiva de la Asamblea Nacional dicha conducta fue estimulada por los proponentes de esa legislación.

El venezolano José Gil Fortoul, en 1890, ensaya desde el positivismo una justificación sociológica del mandato imperativo. “La política parlamentaria –afirmase reduce a observar el medio social; a determinar sus aspiraciones; a someterse a ellas para obtener el mandato legislativo...”, de modo de poder “...formularlas en leyes que deben recibir la sanción del pueblo cuando un considerable número de ciudadanos o Estados lo pidan”.

En la noción que defiende este intelectual, académico y político,

*La discusión previa sobre la naturaleza y oportunidad de la ley no debe ser tarea parlamentaria, sino tarea del libro, del diario, de la conferencia, de la asociación privada, para promover en la nación la corriente de ideas que la imponga después al legislador.*¹⁶

Ese legislador vacío de alma y sin criterio que toma el dictado de las estructuras sociales para copiarlo en el cuaderno de la Gaceta Oficial es incompatible con un hombre o mujer de mente alerta y abierta, trabajador y estudioso que es la medida del legislador para quien esto escribe. Más bien, creo con el estadista alemán

15 Ver lilianafasciani.blogspot.com

16 José Gil Fortoul: *Filosofía Constitucional*. (Tercera edición) Editorial Cecilio Acosta. Caracas, 1940.

Wolfgang Schäuble, que “El curso de la historia no es aleatorio ni inevitable”¹⁷. Y si nos atenemos al ejercicio del propio Gil Fortoul como legislador entre 1910 y 1916, apreciaremos que llegando al medio siglo, *nel mezzo del cammin della nostra vita* que diría Dante en *La Divina Comedia*, aquel joven abogado de 29 años autor de *Filosofía Constitucional* ha madurado, ya no se conforma con que el progreso legislativo sea “la consiguiente manifestación de un progreso social previo”, no se resigna al determinismo y se plantea la legislación en clave de futuro.

En los congresos durante el largo período dominado por la figura y la autoridad del General Gómez, el Senador Gil Fortoul defiende disposiciones reformistas de acento social, como las que promueve en el Código de Minas discutido en 1910 en materia de condiciones y medio ambiente en el trabajo, límite obligatorio de la jornada, prohibición del trabajo de mujeres y niños, remuneración inembargable en una proporción y derecho a percibirla cuando esté en reposo por enfermedad o accidente laboral, anticipación o “germen” como él mismo diría, de una futura legislación del trabajo. Es muy crítico de la legislación venezolana porque estima que se ha quedado rezagada, “la leyenda que circula con frecuencia aún entre las butacas de esta Cámara” de que es una muy avanzada es “mentira señores –sentencia-, mentira; o simple metáfora de juristas trasnochados o de literatos palúdicos”.

En 1915 participa en los debates del Código Civil. Se pronuncia contra la “iniquidad” de la libertad absoluta de contratos; promueve la modernización de las normas sobre el matrimonio; defiende a la mujer contra la discriminación, su derecho a la libre administración y disposición de los bienes adquiridos por ella a cualquier título”, lo mismo que defiende sus derechos a la igualdad jurídica con el hombre, a su libre acceso a las escuelas, a ocupar cargos públicos en general y judiciales en particular.¹⁸

“No perderé nunca la esperanza de que al fin triunfe la justicia, no perderé nunca la fe en el porvenir del país”, le cita su biógrafo Polanco Alcántara, quien ha revisado con envidia los *Diarios de Debates* de la Cámara del Senado, en busca de la huella legislativa de Gil Fortoul. En sesión del 19 de mayo de 1915 dirá, a propósito de sus propuestas sociales,

No me preocupa su suerte. Ellas triunfarán al fin, hoy o mañana, porque son justas y buenas: llevan su virtud en sí mismas. No debo en consecuencia hacer de ellas cuestión personal. No. La débil resonancia de mi voz puede extinguirse pronto en este recinto y paralizarse mi escasa energía de propagandista en el silencio del sepulcro ¡qué importa! Las ideas buenas, faro, estrella, antorcha, bandera, no se apagan ni mueren en eclipses,

17 Dr. Wolfgang Schäuble, Presidente del *Bundestag* y el parlamentario de más largo ejercicio en la historia de su país. Discurso en el Día de la Memoria de las Víctimas del Nacional Socialismo (Berlín, 31 de enero de 2018).

18 Tomás Polanco Alcántara: *Gil Fortoul, una luz en la sombra*. Editorial Arte. Caracas, 1979.

*en noches, en aplazamientos. Para ellas llega siempre la sonrisa del alba y el resplandor del sol.*¹⁹

Años después, a su muerte fuera del poder e incluso del país, el Senador Jóvito Villalba, opositor y preso por el régimen al cual sirvió Gil Fortoul, lo calificaría en el hemiciclo como “luchador liberal y pionero de las reformas sociales y progresistas de nuestra patria”²⁰

El mandato imperativo en cualquier modalidad, sea ideológica, política o pretendidamente científica, atenta contra la máxima de Henry Clay: “Toda legislación está fundada en el principio de concesiones naturales”²¹. Y, por su experiencia de un cuarto de siglo en la Cámara de Representantes que presidió y el Senado de los Estados Unidos, aparte de su pasantía previa por la Legislatura de Kentucky y cuatro años como Secretario de Estado, aconsejaría creerle. La rigidez no ayuda a legislar. La firmeza reside en los principios, la solidez en el conocimiento adquirido en el estudio y la experiencia, una y otra ayudan a definir los objetivos. De resto, flexibilidad es la clave.

El mismo Hamilton antes citado, nos regala en su pragmático breviario de aforismos parlamentarios un consejo útil,

*Un proyecto es de quienes lo aceptan y le dan autoridad y no de quienes lo han elaborado. Cada ley ha sido hecha por alguien; pero no es obra **suya**, sino de quienes la han adoptado, es decir, del Parlamento.*²²

El carácter representativo de la tarea parlamentaria, eso sí, implica unos deberes que inevitablemente influirán en el trabajo legislativo del representante. Relaciones con el partido que lo postuló, con la sociedad civil y los distintos sectores de la región que lo llevó a la Cámara. Deberes de información directa, visitas y reuniones, uso de los medios de comunicación y, ahora, de las redes sociales. “La teoría política contemporánea se pregunta obstinadamente cómo combinar la democracia con la representación” comenta Marafioti²³. Y no es tarea sencilla en tiempos de interactividad, cuanto la intermediación parece irrelevante. Le ocurre al parlamento, foro de la representación; también al partido político y al sindicato.

Teóricamente, habrá más facilidades y también más retos, pero no se trata de competir en velocidad con las comunicaciones, pues la carrera estaría perdida, sino de apoyarse en los recursos de las tecnologías de la información y la comunicación

19 Discurso sobre la reforma del Código Civil, citado en Polanco Alcántara.: *Gil Fortoul... Obra citada*

20 Jóvito Villalba: *Intervención en la sesión del Senado al discutirse el proyecto de acuerdo con motivo de la muerte de Gil Fortoul (15.06.43)* en *Discursos Parlamentarios*. Fondo Editorial Nacional. José Agustín Catalá, editor. Caracas, 1999.

21 Citado por John F Kennedy.: *Profiles in Courage*. Black Dog & Leventhal. New York, 1998.

22 Hamilton.: Obra citada

23 Roberto Marafioti: *Discurso Parlamentario: entre la política y la argumentación* en *Parlamentos. Teoría de la Argumentación y el Debate Parlamentario*. (Roberto Marafioti, editor). Biblos. Buenos Aires, 2007.

para completar una relación permanente, sistemática, que no puede excluir los contactos personales, las reuniones pequeñas y grandes con asociaciones, gremios, organizaciones que expresen el pluralismo social y comunidades locales.

Esa relación regular, permanente, insisto, permite al representante popular saber lo que pasa, barruntar lo que puede pasar, explicárselo a sí mismo y explicar sus motivos y razones a aquellos que tienen todo el derecho a saberlos, aunque no lo ejerzan con tanta frecuencia como debieran.

Una responsabilidad, múltiples tareas

El legislador es un parlamentario. Como tal deberá cumplir papeles diversos, no sólo en las distintas funciones parlamentarias de representación, legislación y control, a las cuales nos referiremos más adelante, sino de acuerdo a la circunstancia que atienda en el caso que lo ocupe. El discurso parlamentario no es invariable. Unas exigencias hay en la polémica cuyo fin es vencer, otra en la interpelación cuyo fin es indagar y otra en la presentación de proyectos cuyo fin es convencer. En todas encontraremos un rasgo común que es la argumentación. La argumentación parlamentaria, como expresión histriónica y agonística del debate político y del conflicto social influirá inevitablemente en el proceso legislativo y sus resultados²⁴, sin embargo, no haríamos bien en confundirla con la disposición legal.

Bitonte y Dumm²⁵ se preguntan si el discurso parlamentario es un “diálogo en la Torre de Babel”, en referencia a la metáfora bíblica de la imposibilidad de entenderse. En su hipótesis de trabajo, con fundamento en realidades de debates parlamentarios, el hemiciclo no sería un ambiente propicio para el diálogo de tipo generativo, abierto a la búsqueda de alternativas y resolución de conflictos, “una clase de discurso con potencialidades para el cambio”.

Por supuesto que vale la pena adentrarse en ese análisis pero esta revisión en profundidad sería más rica y reveladora, si no nos conformáramos con mirar, y juzgar, el proceso de formación de las leyes como algo circunscrito a sus escenas culminantes en el escenario de la discusión en Cámara. Frecuentemente más sereno, el diálogo es más fluido y efectivo, más permeable al argumento ajeno, en la mesa de la comisión o la subcomisión. Y de éste puede esperarse más, si está precedido por el estudio riguroso de los problemas y sus posibles soluciones y aderezado por una relación personal entre los actores que lubrique el intercambio.

24 Ver Cornelia Ilie.: *Rasgos histriónicos y agonísticos del discurso parlamentario en Parlamento y Democracia*. Fundación Para la Cultura Urbana. Caracas, 2005.

25 María Elena Bitonte y Zelma Dumm.: *El discurso parlamentario ¿diálogo en la torre de Babel? en Parlamentos...* *Obra citada*

En todo caso, el discurso parlamentario, sea polémico, interpelante o propositivo, siempre debe ser concienzudamente preparado, en la forma y en el fondo. Hay una cierta liturgia institucional a preservarse, ella se expresa en respeto mutuo entre parlamentarios, de éstos a la representación que ejercen y a la institución de la que forman parte, son modos y procedimientos, ritos y tradiciones que fortalecen a la institución y forman parte de su necesario simbolismo, tan útil a su estabilidad. A eso se refiere un parlamentario de dilatada trayectoria como Mariano Rajoy²⁶, en un testimonio que tiene mucho de buen consejo,

*Esta es una de las razones por las que siempre he cuidado con especial esmero mis intervenciones parlamentarias. Lo hice por respeto a la Cámara que representa la soberanía nacional y a la historia que allí se escribe en el Diario de Sesiones, donde queda registrada para el futuro.*²⁷

Sirva la cita de este moderado natural, para volver de regreso a la prudencia del legislador y al acercarme a la conclusión de las reflexiones de este capítulo, me detengo en unas de Montesquieu en *Del Espíritu de las Leyes*, para quien es espíritu del legislador debe ser el de la moderación, al punto de creer que su único propósito al escribir esa obra es probarlo, pues "...el bien político, como el moral, se encuentra siempre entre dos extremos." En su experiencia y estudios ve que "Hay leyes que el legislador ha meditado tan poco, que son contrarias al fin que se propuso."²⁸

El "decálogo"

A partir de las "Cosas que han de tenerse en cuenta para la elaboración de las leyes", el Capítulo XVI del Libro XXIX del *Espíritu*, inspiraron en el catedrático español Santaella López²⁹ un Decálogo del Legislador.

"Montesquieu o la moderación: esa es probablemente la imagen más difundida del pensador francés", comienza el autor su capítulo dedicado "El legislador, artífice de la moderación". Allí explica que

El espíritu del equilibrio, la búsqueda del término medio y de la moderación es una constante en muchos pensadores políticos. Aristóteles y Santo Tomás, Maquiavelo y Locke, cuya influencia en nuestro autor parece indudable, fueron campeones de la moderación y del espíritu moderado.

26 Mariano Rajoy Brey (Santiago de Compostela, 1955) Diputado a las Cortes Generales 1986-2018. Cinco veces ministro, Vicepresidente del Gobierno, Jefe de la Oposición y Presidente del Gobierno español. Antes fue diputado al Parlamento gallego, en Pontevedra concejal de la ciudad y Presidente de la Diputación Provincial.

27 Mariano Rajoy: *Una España Mejor*. Plaza & Janés. Barcelona, 2019.

28 Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*. Tecnos. Madrid, 2007.

29 Manuel Santaella López: *Montesquieu. El legislador y el arte de legislar*. Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 1995.

Y comenta que “La moderación del legislador incluye una buena dosis de humildad y conciencia de la autolimitación”.

Al decálogo de Santaella López a partir de las recomendaciones prácticas, no por sencillas carentes de fondo, del *Espíritu de las Leyes* agregaré con ayuda suya y del mismo Secondat, algunos comentarios que pueden ser útiles al objeto de este texto³⁰.

A) *En las leyes ha de existir cierto candor.*

Un “cierto candor” no implica desconocer la realidad en que cual será aplicada. “Hechas para castigar la maldad de los hombres, deben comportar la máxima inocencia”, agrega Montesquieu a su prescripción. Induce a la virtud sin segundas intenciones. Maquiavelo, ciertamente, lo discutiría, pues al pensar que “los hombres son ingratos, volubles, disimulados...”³¹ no puede creer que el propósito de la política sea convertirlos en virtuosos, sino asegurar al Estado. El debate entre Hobbes y Locke, registrado por Will en obra reciente, lo salda el autor estadounidense recurriendo a la lectura que hace Hayward³² de la formulación “Hay una jerarquía de fines universalmente válida, pero no reglas de acción universalmente válidas” del anti-historicista Leo Strauss³³, al escribir: “La prudencia del estadista puede ser descrita como la combinación del apego al principio con entendimiento profundo de las circunstancias”³⁴.

Se atribuye a Pérez Galdós, escritor y tres veces diputado³⁵, alegar que la vida se nutre de la virtud y el pecado. Habló poco en el hemiciclo el autor de los *Episodios Nacionales*, pero el consejo implícito, aún cuando no me ha sido posible precisar su origen, es de utilidad para el legislador.

La ley no hará virtuosos a los ciudadanos pero, aún comprendiendo que virtud y pecado son partes de la vida, debe ser virtuosa ella y por tanto, el legislador habrá de tener clara conciencia de la virtud, en la noción ciceroniana³⁶ de que lo justo y lo injusto, lo honesto y lo torpe se definen por la razón recta en la naturaleza que nos destina “a tomar parte

30 El decálogo va en *cursivas*. Debajo de cada “mandamiento” el comentario ofrecido.

31 Nicolás Maquiavelo: *El Príncipe*. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes. Caracas, 1970.

32 Steven F. Hayward es un académico del Instituto de Estudios Gubernamentales en la Universidad de California en Berkeley conocido por sus ideas conservadoras, incluida su más polémica negación del Cambio Climático. Autor de obras principalmente en temas políticos e históricos y articulista de periódicos y revistas de los Estados Unidos.

33 Leo Strauss Davis (1899-1973) clasicista, filósofo político e historiador de la filosofía. Nacido en Alemania de una familia judía, con largo destierro en Estados Unidos, donde realiza su mayor producción intelectual. Su vasta obra incluye el pensamiento de Maquiavelo y *Sobre la Tiranía*.

34 George F. Will: *The Conservative Sensibility*. Hachette. New York-Boston, 2019.

35 A partir de 1886, 1907 y 1914.

36 Marco Tulio Cicerón (106-43 a.C.) Senador romano

recíprocamente unos de otros y a tener entre todos un derecho común”³⁷.

La república

- B) *Su estilo debe ser conciso, sencillo y lacónico.*
Estilo sencillo, ajena a adornos y expresión directa, libre de redundancias. “Cuando el estilo de las leyes es ampuloso, se consideran como obras de ostentación”
- C) *La letra de la ley tiene una importancia fundamental.*
Que al leerla, todos entiendan lo mismo. Montesquieu considera esencial que las palabras usadas en el texto legal susciten las mismas ideas en cualquier persona.
- D) *Las sutilezas legales resultan inútiles.*
Se legisla para personas de entendimiento medio. “No son un arte de lógica –dice Montesquieu- sino el argumento sencillo de un padre de familia”
- E) *Deben evitarse las excepciones, prohibiciones, limitaciones y modificaciones innecesarias.*
En la ley, lo que sobra estorba. Lo que no hace falta, más vale no ponerlo. Todo detalle conduce a más detalle.
- F) *La ley debe expresar las ideas con fijeza y claridad.*
Si lo hace, “no hay para qué volver sobre ellas con expresiones vagas”. La ley de propósito discernible y redacción que no induce a confusiones, es útil y será más fácilmente cumplida. En esto Montesquieu es insistente: “Del mismo modo que las leyes inútiles debilitan las necesarias, las que se pueden eludir debilitan la legislación”
- G) *Cuando una ley tiene que determinar algo, es necesario evitar que se traduzca en dinero (principio anti nominalista)*
El valor de la moneda puede cambiar por circunstancias y la norma no puede modificarse cada vez que esto ocurre. La previsión legal debe generar estabilidad.
- H) *No conviene introducir modificaciones en ninguna ley sin razón suficiente.*
“If it ain’t broke, don’t fix it” dicen en inglés. Si no está roto, no lo repares. Las reformas deben justificarse por la necesidad. Puede ocurrir que una ley sea ya obsoleta, en cuyo caso es preferible derogarla.
- I) *Si se quiere dar la razón de una ley, es preciso que sea digno de ella.*
Dato clave para las exposiciones de motivos. Razones válidas. “Una ley romana decide que un ciego no puede litigar porque no ve los ornamentos de la magistratura. Habiendo tantas buenas razones, el dar una tan mala

37 Cicerón: *De legibus* en Santos, Modesto.: *El concepto ciceroniano de la ley. Una confrontación con el procedimentalismo moderno.* dadun.unav.edu

parece hecho a propósito”. Es el ejemplo que usa Montesquieu, el cual, aunque roza lo caricaturesco, lo digo con todo respeto, es real y valedero.

J) *Es menester que las leyes no estén en pugna con la naturaleza de las cosas.*

“Rara vez hay que prohibir una cosa que no es mala, con el pretexto de una perfección imaginaria” nos recuerda Montesquieu. “Lo perfecto es enemigo de lo bueno” repite el dicho popular. Santaella López, al comentar esta cláusula de su decálogo, concluye:

Todo el arte de legislar puede cifrarse en su adecuación a la naturaleza de las cosas. Las leyes no pueden estar jamás en pugna con ella. De lo contrario, el edificio legislativo en su conjunto, amenaza con una ruina inmediata.

Apoyo profesional calificado

Un comentario final debo dedicar, para insistir en lo reiterado en trabajos precedentes³⁸. El trabajo legislativo requiere de equipos de apoyo y asesoría profesional competentes. Sea un personal contratado al servicio de los parlamentarios durante el ejercicio de éstos para materias específicas o uno de carrera, en cuya formación y desarrollo la institución invierta recursos, en planes y programas diseñados con apoyo académico, de acuerdo a las mejores y más acreditadas experiencias internacionales.

La cuestión no es nueva. En 1969, el Senador Jóvito Villalba³⁹ toca un asunto sensible, con acento autocrítico, ha de comprenderse por su importante influencia en las mayorías parlamentarias ya entonces por una década,

En toda la organización del Congreso, infortunadamente, prevalece la política. Vivimos contratando expertos, técnicos para aconsejar a las Cámaras. Vaya usted a ver qué se mueve por debajo de todo: intereses partidistas. Ha llegado el momento de ponerle término a semejante solución: de constituir por cuenta de ambas cámaras una gran comisión, formada por los mejores abogados y los mejores economistas del país y por otros técnicos, sin atender a su filiación política, pero sí solamente a su capacidad científica e intelectual, para que asesoren al Congreso en el estudio de los proyectos de ley que están sobre nuestros pupitres, y en la formulación de nuevos proyectos. No es posible que a estas alturas, a los siete años de promulgada la Constitución, todavía no hayamos legislado, no hayamos sancionado ni la mitad de las leyes que la Constitución nos ordena sancionar.

38 *El Trabajo Parlamentario* (p.109), *Parlamento y Democracia* (pp. 303-304), *El Bicameralismo en la República Federal Alemana* (pp. 112 y siguientes). Su estructura organizativa actual la reseño en mi *Curso de Derecho Parlamentario*.

39 Intervención en el Senado, el 2 de junio de 1969, en Villalba, Obra citada

El reclamo del parlamentario Villalba tendría eco, aunque no con la prontitud deseable, no obstante que el Congreso recabara el concurso experto de profesionales de nivel, sin negar que el clientelismo partidista o personal más de una vez hiciera de las suyas. En 1994 se creó la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica, a la cual adicionalmente se la dotó de un consejo asesor del más alto rango profesional⁴⁰. Por consenso, sus primeros directores fueron Nelson Socorro Caldera y Carlos Leáñez Sievert. En 1996 se instituyó la Oficina de Investigaciones y Asesoría Económica y Financiera y también por consenso se designó para dirigirla a Gustavo García y Luis Zambrano Sequín. Se regían por un reglamento aprobado en Congreso pleno y en su organización y financiamiento se procuró y obtuvo el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Todos los profesionales seleccionados para formar parte de ellas o fueron por concurso con garantías de la mayor imparcialidad y rigor académico, mediante jurados independientes externos al Poder Legislativo. De 2000 en adelante, estas oficinas fueron disueltas, como parte de una serie de actos de signo regresivo para el órgano legislativo, la institucionalidad y la República toda. Esa línea perdida habrá de ser recuperada, con los ajustes que las nuevas demandas planteen.

En el actual personal parlamentario hay gente valiosa y deseosa de capacitarse mejor. Hay que darles la oportunidad que merecen y entre ellos, seleccionar quienes irán a tareas de apoyo y quienes a las de asesoría. El nuevo personal de carrera debe ingresar por concurso. Su estabilidad y posibilidades de desarrollo deben garantizarse, así como una remuneración competitiva en el mercado de sus respectivas especialidades.

Tanto como los legisladores, a esos funcionarios los tengo muy presentes a la hora de escribir estos *Criterios*. En ellos, tanto como en los legisladores, ha de haber clara conciencia del valor de la representación popular, de su significación en el sistema político y constitucional, así como de la elevada responsabilidad que implica. En estos tiempos de circulación veloz de la información por canales que se multiplican al infinito, toda forma de intermediación luce en entredicho, pero si no hemos renunciado al orden libre basado en la participación de la ciudadanía en el poder, el mandato popular tiene una dimensión sagrada, en cuanto digno de veneración y respeto.

El oficio del legislador, así como el de los funcionarios y profesionales integrantes de los equipos que lo apoyan y hacen posible, se fundamentan en esa premisa.

40 Puedo recordar entre los integrantes de aquel Consejo Superior de Asesoría Jurídica a los doctores Gustavo Planchart Manrique, Eloy Lares Martínez, Aristides Rengel Romberg, Pedro José Mantellini, Humberto La Roche, José Santiago Núñez Aristimuño, Gonzalo Parra Aranguren y José Guillermo Andueza. Ver R.G. Aveledo: *Venezuela reclama responsabilidad*. Texto. Caracas, 1995.

UBICAR LAS NORMAS

2

No quiero decir que las leyes tengan la virtud de transformar esa realidad, sino que están encauzadas al ideal inmediato o remoto de realizar esa transformación. Desearía que se legislara en Venezuela en pro de esa realidad deseable que sustituya tantas realidades amargas.

Andrés Eloy Blanco

Lo decía en debate del 3 de julio de 1944 el Diputado Andrés Eloy Blanco⁴¹, pero esas leyes no buscan el orden deseado cada una por su lado. El resultado sería lo exactamente contrario, un desorden. Más adelante en el mismo discurso afirmará que la reforma constitucional, el punto de aquel Orden del Día, era para una Constitución “porque aspiramos a un estilo de pueblo”. Las leyes desarrollan la Constitución, como ésta expresa el régimen político que pretende organizar, de acuerdo a la idea de sociedad que la inspira.

Las normas forman parte de un sistema, allí se ubican, se justifican, se entienden. Desubicadas, las normas carecerían de eficacia. Conocer y comprender la ubicación de las normas es uno de los secretos claves de legislar.

Parte de un sistema

Ni siquiera los asteroides andan por su cuenta, orbitan alrededor del Sol, la mayoría entre las órbitas de Marte y Júpiter. Y los meteoritos son desprendimientos de ellos. Unos y otros son tipos de rocas espaciales y la diferencia entre ellos depende de su distancia de la Tierra, es decir que su definición está en función de una relación. No hablamos de cuerpos sueltos, independientes. Si empiezo por ahí es para significar la importancia de los sistemas.

Un sistema es un conjunto cuyas partes se relacionan. Allá nos remite la etimología por las raíces latina y griega de la palabra. Conjunto nos refiere, en sí mismo, a la noción de complejidad. Un sistema es una realidad compleja. Las relaciones entre las partes nos muestran el orden con el cual el sistema funciona.

⁴¹ En *Andrés Eloy Blanco parlamentario*. Tomo I (Luis Pastori, Compilación y selección) Publicaciones del Congreso de la República. Caracas, 1967.

Los ejemplos más sencillos suelen ser los más claros. Evitemos pues despliegues de erudición inexistente o innecesaria pedantería.

El cuerpo humano es un sistema y dentro de él hay a su vez varios sistemas que se interrelacionan. El sistema nervioso central y periférico, el circulatorio o cardiovascular, el linfático, el respiratorio. Cada uno tiene sus órganos. Cerebro o corazón, por muy importantes, no se bastan por sí mismos.

Una bicicleta es un sistema. Las ruedas, el manubrio, los frenos, el asiento e incluso la parrilla (en los modelos no deportivos) integran un conjunto. Cada una de esas partes existe y opera en función de la razón de ser del conjunto. La bicicleta, para funcionar, requiere que cada pieza esté en su sitio y realice su parte en el mecanismo entero. Solas son otra cosa y valen poco. Intente mostrar a una muchacha la parrilla de su bicicleta para ofrecerle “la cola” como llamamos en Venezuela a llevar gratuitamente a alguien de pasajero en un vehículo. No le auguro mucho éxito.

En mi niñez había en Barquisimeto bicicletas de reparto que usaban los comercios para llevar sus mercancías, de preferencia alimentos o medicamentos y artículos de perfumería hasta sus clientes. En ellas, la cesta donde se transportaban las bolsas y paquetes eran parte del sistema bicicleta, si no ¿Cómo cumpliría su propósito?

Pensemos en un sistema informático, concebido para almacenar y procesar información. En sus componentes está el *hardware*, el cual consiste en los recursos materiales o físicos, como el disco duro, la memoria RAM, el CPU, los monitores, los teclados; el *software* o recursos lógicos, como los programas informáticos; las personas que los operan y los datos que procesarán.

En su teoría de la revolución, Trotski ⁴²actualizó el término jacobino revolución permanente. Aquello fue en 1929 y en el campo de la política, o acaso deberíamos decir de la anti política. Hoy ya no cabría usar la expresión en el ámbito de la lucha por el poder, al menos sensatamente. Sin embargo, en estos tiempos sí hay una revolución permanente en el ultra dinámico mundo de la informática- En esta permanente revolución tecnológica, apenas si nos damos cuenta de que en el bolsillo llevamos un computador en cada teléfono inteligente. Ese aparato pequeño que cualquier niño maneja con soltura, es la punta del iceberg de un sistema enorme con el cual puede conectarse.

En realidad, la visión sistémica de lo político y lo jurídico no se queda en el ámbito de los coloquialismos, aunque éstos ayuden al propósito de la exposición. Entre nosotros, el constitucionalista Tulio Álvarez, abre su premiado aporte a la

42 Leon Trotsky: *The Permanent Revolution. Results & Prospects*. Red Letter. Seattle, 2010.

disciplina⁴³ con “La Visión de Sistema” como aproximación metodológica global a la interpretación del Derecho Constitucional, dirigida “a asumir una visión armónica de las instituciones políticas”. En eso, sigue los pasos del maestro García-Pelayo, de fecunda presencia en Venezuela, quien en ensayo de 1973 publicado en Madrid por *Revista de Occidente*⁴⁴ ya abordaba la cuestión al recordarnos que hasta su constitución definitiva en la década del cincuenta del siglo XX, la Teoría General de Sistemas se venía elaborando en largo recorrido en la historia del pensamiento a través del tráfico interdisciplinario y menciona aportes desde la biología, las matemáticas, la medicina, la cibernética, la teoría económica y la teoría de la organización o las ciencias y técnicas gerenciales. La TGS sería para él, en la senda de Boulding⁴⁵, “el esqueleto de la ciencia”. Un sistema es un conjunto delimitado de componentes, relacionados entre sí por interdependencia o acoplamiento que cumplen funciones definidas e implicados en la producción de resultados del conjunto del sistema o en su mantenimiento.

En lo jurídico, una ley forma parte del sistema constitucional. Ahí veremos la cuestión de la jerarquía de las normas y así como un reglamento no puede contradecir la ley que lo origina y le sirve de base, una ley tampoco es independiente de la constitución.

Pero allí no finaliza el asunto, porque la democracia es también un sistema, el sistema democrático. Tiene unos valores, unos principios que imponen unas líneas maestras. Una constitución democrática parte de esas premisas y lo mismo las leyes que se dictan bajo su amparo. En lo político, cada norma es pieza de la organización y el funcionamiento del sistema democrático y por lo tanto se relaciona con la democracia.

Y el Poder Legislativo de un Estado democrático ejerce sus competencias en el marco de una constitución, la cual le asigna unas funciones de representación, de legislación y de control del gobierno y la administración. La legislación es inseparable de la representación, porque se ejerce en nombre del pueblo y para él, e inseparable de la función de control, pues dicta las pautas para su ejercicio y adopta las previsiones para su eficacia.

Así, la ley nunca estará sola y puede ser concebida prescindiendo de los sistemas de los cuales forma parte y hay que ubicarla en la democracia, el orden constitucional y las funciones del cuerpo legislativo.

43 Tulio Alberto Alvarez: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5ª edición ampliada y actualizada. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2012.

44 Manuel García-Pelayo: *La Teoría General de Sistemas en Obras Completas*. Volumen III. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

45 Kenneth Boulding: *General Systems Theory. The Skeleton of Science. Management Science*, 2-3, (April 1956) reimpresso en *General Systems. Yearbook of the Society for General Systems Research* Vol I, 1956.

Democracia

Las leyes organizan y regulan el funcionamiento de la democracia, sustentan y hacen exigibles sus libertades y derechos. El sistema político democrático atiende a unos valores, se caracteriza por unos principios y unas prácticas, así como sabemos que una organización y unas reglas lo hacen posible y funcional. Para usar términos del derecho civil en cuanto a las personas, vivo y viable.

En democracia no se legisla de cualquier manera ni sobre cualquier asunto. Hay unos cauces formales para legislar y también unos límites materiales. Una democracia en nuestro tiempo, no legislaría para regular el trato que deben recibir los esclavos, simplemente porque la esclavitud repugna al espíritu igualitario de la democracia y le resulta inaceptable como instituto jurídico. Lo mismo podría decirse de cualquier forma de discriminación que acentúe las desventajas de un grupo social.

Nunca está de más repasar los presupuestos de la democracia, del sistema democrático.

Todos conocemos la definición de Lincoln en Gettysburg de “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”⁴⁶, menos de nosotros estamos familiarizados con lo que ocho años antes escribiera de su propia mano,

*Como yo no sería un esclavo, tampoco sería un amo. Esto expresa mi idea de la democracia. Lo que sea que difiera de esto, en la medida de la diferencia, no es democracia.*⁴⁷

En su Diccionario, Eugene Mc Carthy⁴⁸, la define en términos que con frecuencia repito porque son los de mi preferencia:

Democracia. *Una filosofía de la organización política y social que da a los individuos un máximo de libertad y un máximo de responsabilidad. Generalmente la democracia requiere de instituciones a través de las cuales a los individuos, les es dada al menos periódicamente la oportunidad de ejercer su escogencia con respecto a líderes, políticas y programas.*⁴⁹

Mi ya antigua predilección por la breve y comprensiva definición del político e intelectual norteamericano se fundamenta en que cubre aspectos esenciales del concepto democrático. Primero, la democracia es una idea y por lo mismo, un proyecto. Una “filosofía”, nos dice pero ¿de qué? Pues de la “organización política y social”. Es de la política. Del poder, sus relaciones y estructuras, de lo estatal, de lo público. Pero la política no es independiente de la sociedad, al contrario. En

46 *The Gettysburg Address* (Noviembre 19, 1863) en Mario Cuomo & Harold Holzer (Edition and introduction): *Lincoln on Democracy*. Harper Collins. New York, 1991.

47 “*This expresses my idea of democracy*” en Cuomo and Holzer: Obra citada

48 Congresista (1949-58) y Senador (1959-70) por Minnesota, aspirante a la candidatura presidencial demócrata en 1968, autor de una veintena de libros.

49 Eugene McCarthy: *Dictionary of American Politics*. Penguin Books. Baltimore, 1962.

democracia, una y otra están unidas por un tejido cuyos hilos son canales a través de los cuales se influyen mutuamente. Este entramado requiere de instituciones. El voto, la administración del proceso electoral, la administración de justicia que ofrece garantías, los partidos políticos. Todo ello para que las personas ejerzan al máximo posible su libertad y su responsabilidad, nociones individuales con inevitable proyección social que son, de por sí, inseparables.

Giscard D'Estaing, Presidente de Francia entre 1974 y 1981, lo resume en "Una comunidad de hombres libres y responsables". Como para este político francés la reflexión acerca de la sociedad siempre implica, presente el *zoon politikon* aristotélico, reflexionar sobre el poder. Lo leeremos explicar que

Una sociedad de libertades democráticas necesita una estructura pluralista del poder. Pero ese pluralismo no podría ser solamente político: debe ser total⁵⁰.

Lo que intenta decirnos es que el pluralismo no puede reducirse exclusivamente a lo político, porque existe la pluralidad social, incluye lo económico, lo cultural, lo religioso. Lo cual nos plantea la cuestión siempre difícil y frecuentemente mal entendida de la tolerancia. Es de Savater eso de "Vivir en una democracia moderna quiere decir *convivir con costumbres y comportamientos que uno desaprueba*"⁵¹. Convivir no significa aprobar y desaprobado no implica un deber ineludible de combatir hasta las últimas consecuencias que acaba significando el colapso de la convivencia e incluso el germen de la guerra civil.

En ese punto, como en otros, nos ayudará Sartori, "Todo empezó a partir del momento en que se comprendió que la disensión, la diversidad de opiniones, los contrastes, no son necesariamente un mal"⁵² A diferencia de lo que pretenden, o fingen pretender, dictaduras, despotismos, tiranías, autocracias, el de la democracia es un mundo multicolor. Bueno, como el de la realidad. Para el politólogo italiano, el pluralismo implica una creencia de valor, tolerancia, separación de religión y Estado y una sociedad civil independiente de la una y el otro. Alerta, así mismo, ante los peligros del ideologismo. No confundirlo con las ideologías, manifestaciones propias del pluralismo. Se trata del "opio de la mente" que habitúa a la gente a no pensar "una máquina de guerra concebida para agredir y silenciar el pensamiento ajeno". El fanatismo es el mundo tenebroso de las certezas absolutas. A las lecciones de Sartori volveremos.

En 1962, Bernard Crick escribió un pequeño libro de creciente validez. Allí, este demócrata defiende a la política de la democracia y sus riesgos⁵³, porque si

50 Valery Giscard D'Estaing: *Democracia Francesa*. Juan Goyanarte Editor. Buenos Aires, 1976.

51 Fernando Savater: *Política para Amador*. Obra Citada

52 Giovanni Sartori: *La Democracia en 30 Lecciones*. Taurus. Bogotá, 2009.

53 Bernard Crick: *In Defence of Politics*. Pelican. London, 1976.

bien “la democracia como movimiento social debe existir en casi todas las formas modernas de gobierno político”, si se la considera aisladamente y como cuestión de principio, “es la destrucción de la política”. Crick le teme en su simple acepción de gobierno de la mayoría como expresión de “la” voluntad popular, que puede olvidar nociones esenciales como derechos de la minoría o la forma democrática de vida. Un patriota, recuerda a Robespierre, apoya la República en su totalidad, *en masse*, “el que pelea por detalles es un traidor”. Y agrega “Todo lo que no es respeto por el pueblo y por ustedes –la Convención- es un crimen.” También a Tocqueville quien advierte contra el “Despotismo Democrático” y, más lejos, a Aristóteles, para quien las democracias eran particularmente propensas a caer en la tiranía por la insolencia de los demagogos.

Para eso están el derecho y antes y por lo mismo, la política. Una cosa es que la mayoría negra de África del Sur fuese privada de ejercer sus derechos por el oprobioso régimen del *apartheid* y otra que los acuerdos políticos entre los líderes de esa mayoría y la minoría blanca, hayan posibilitado una democracia en el país, con todas la predecibles dificultades que ella pueda implicar.

La mayoría unionista fundamentalmente protestante de Ulster, reclamaba su derecho a ejercer su poder y la minoría nacionalista fundamentalmente católica nord irlandesa no se resignaba a la exclusión. El largo y doloroso conflicto armado consecuencia de lo anterior, referido con el circunloquio *The Troubles* (los problemas), tuvo un trágico saldo de numerosas víctimas. Entre los acuerdos del Viernes Santo de 1998, figura la “doble mayoría”, requerimiento de aprobación de las decisiones más importantes en la Asamblea de Irlanda del Norte por sendas mayorías, tanto de los representantes de la comunidad unionista como de la nacionalista, así como un gobierno compartido aplicando el método D’Hondt para la asignación de carteras ministeriales.

¿Limitaciones a la democracia? Es un modo de verlo que no carece de fundamento, pero ¿Habría sido posible la convivencia democrática en África del Sur o Irlanda del Norte sin ellas?

Pero los atentados contra la democracia desde ella misma, desde premisas fundamentales suyas como el gobierno de la mayoría no han cesado ni cesarán. La “democracia iliberal” que propicia en Hungría la Alianza Cívica *Fidesz* liderada por Orbán, valora como ejemplos exitosos del mismo modelo a regímenes tan diversos como los de Turquía, Rusia, China y Singapur e internamente usa su mayoría parlamentaria para minimizar la independencia judicial, constreñir los medios, manipular las reglas electorales, controlar la actividad económica, arrinconar opositores legalmente, mediante diversos mecanismos autoritarios.

Porque el Estado democrático moderno es un Estado de partidos. No de partido, en singular, lo cual implicaría el imperio de un partido único, lo cual es radicalmente antidemocrático, sino de partidos en plural. Un Estado por lo mismo neutro, dentro del cual una pluralidad de opciones políticas debaten libremente, luchan por el poder e influyen en su orientación de acuerdo al respaldo recibido del electorado.

A propósito, es de la mayor utilidad tener presente la observación de García Pelayo⁵⁴,

El Estado de partidos es, como hemos visto, una consecuencia politológica del Estado democrático en las condiciones de nuestro tiempo, pero el Estado democrático del presente no es un Estado sin ulterior especificación, sino un Estado democrático de Derecho y, por consiguiente, un Estado en el cual, tanto el proceso democrático como los actores de este proceso están sometidos a la Constitución y a la ley, un Estado en el que la voluntad de la mayoría no es por sí sola ni legítima, ni justa, ni sabia, un Estado, en fin, en el que el Derecho es el marco y la medida de la legitimidad de su acción.

Buen gobierno –opina también Crick- es “cuestión de experiencia, habilidad y conocimiento, no sólo de opinión” y eso lo dice este pensador británico de filiación Laborista, el partido socialdemócrata de ese país, con bastante anticipación a la revolución de las comunicaciones, cuando no existían las redes sociales, ni había desarrollado el potencial que conocemos –y el que nos falta por conocer- esta nueva y cambiante versión de la “aldea global” que ni siquiera McLuhan imaginó, en aquel mundo sin presidentes tuiteros, ni Brexits, ni *fake news*.

Cuatro décadas después, el mismo autor llegará a la conclusión de que “Todas las discusiones sobre la democracia son inconclusas e interminables. Afortunadamente, no hay soluciones finales, infernales o benignas...”

“¿Pueden las democracias existentes convertirse en sociedades radicalmente más democráticas? se pregunta y se responde que las reformas siempre son necesarias pero nunca suficientes para “inducir un espíritu democrático”. En teoría, la respuesta es sencilla: la difusión del poder. No en el sentido de que el poder se disuelva, se difumine, o se difunda, entiendo, sino que se distribuya mejor y más ampliamente.

No resisto compartir con ustedes la reflexión final de este libro de quien dedicó su vida a entender la política y la democracia,

Soy un humanista. Pero siento simpatía con mucho de lo que plantea el libro del teólogo Rienhold Niebuhr⁵⁵, Christian Realism and Political Problems: “La inclinación del hombre a la justicia hace que la democracia sea posible; pero la capacidad humana para

54 Manuel García Pelayo: *El Estado de Partidos*. Obras Completas, Tomo II. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

55 Rienhold Niebuhr (1892-1971) teólogo luterano y politólogo del realismo político norteamericano. Autor de quince libros. Miembro de la *American Academy of Arts and Letters*.

*la injusticia la hace necesaria". El optimismo que necesitamos para evitar que destruyamos nuestras propias libertades democráticas y, ciertamente, nuestro propio hábitat humano, deben basarse en un pesimismo razonado.*⁵⁶

El cinismo roe la democracia, se queja *The Economist* en un *Líderes* de 2019⁵⁷. Abre su artículo diciendo que generalmente se espera que las amenace la muerte por golpes o revoluciones pero “En estos días, sin embargo, son más bien estranguladas lentamente en nombre del pueblo”.

La preocupación por los populismos nacionales⁵⁸ y las “revoluciones” que llegan por la vía de voto para luego sustituir a la democracia por sistemas sin separación de poderes ni pluralismo y con supeditación del ejercicio de los derechos a la adhesión a ellos, ha animado una bibliografía profusa.

¿Cómo acaba la democracia? Es el libro de Runciman⁵⁹ que formula preguntas inquietantes, más desde el escepticismo que desde el pesimismo. “La fuerza de la democracia –estima– permanece en su habilidad para desagregar problemas de modo de hacerlos manejables”. Eso incluye, según el autor, su propia amenaza de muerte. La democracia no es sacrosanta y si nos conformamos con verla sobrevivir elección tras elección se escapará de nuestra vista su propósito.

Que estemos ante una pérdida de encanto por parte de la democracia no significa que ella se haya devaluado axiológicamente hablando, porque la libertad, la justicia o la dignidad humana ya no sean importantes; o que sus fundamentos, como el pluralismo o la conveniencia del poder distribuido y limitado, se hayan demostrado falsos.

La característica social de generar nuevas promesas sigue allí, y en ella reside la mejor esperanza de romper el ciclo de cinismo y desconfianza, mediante políticas tan realizables “que puedan reconectar las palabras de los representantes electos con la experiencia de los ciudadanos”, nos dice Davies en su obra reciente acerca de la democracia y la declinación de la razón en el tiempo de la emocionalidad. “Donde la política se vuelve infundida por la lógica de las multitudes, es menos acerca de representación política pacífica y más acerca de movilización”⁶⁰ ¿No fue esto lo que ocurrió con el fascismo en la crisis de democracias en los años veinte y treinta del siglo pasado? Confusión entre participación e identificación y “una función e imagen

56 Bernard Crick: *Democracy. A very short introduction*. Oxford University Press. Oxford, 2002. Traducción nuestra

57 *Democracy's enemies within* en *The Economist*. London. August 31st-september 6th 2019.

58 Roger Eatwell & Mathew Goodwill: *National Populism. The Revolt against Liberal Democracies*. Pelican. London, 2018.

59 David Runciman: *How democracy ends*. Basic Books. New York, 2018.

60 William Davies: *Nervous States. Democracy and the decline of reason*. W.W.Norton & Co. New York, 2019.

de la política ya no como administración o buena gestión, sino como proclamación, como agitación.”⁶¹

Los populismos perforan en los yacimientos de resentimiento. La mente racionalista evalúa el progreso en términos objetivos, pero ya lo decía Blaise Pascal en frase tantas veces leída, “El corazón tiene razones que la razón ignora”. El temor y el resentimiento humano no desaparecerán, ni serán silenciados en el largo plazo, opina el citado Davies,

*En un momento cuando esas fuerzas parecen haber invadido de nuevo nuestra política, tenemos una oportunidad de escuchar y entender esas características de los seres humanos, como una alternativa a más **data**, por un lado o a más mentiras, por el otro.*⁶²

Kelsen, a cuya inevitable Pirámide recurriremos al hablar de la constitución, nos explica la diferencia entre las teorías autocrática y democrática del Estado. La primera, usa el concepto de soberanía para divinizar al Estado y al elevarlo a “la categoría de absoluto” y se manifiesta en la conocida frase *L’Etat, c’est moi*”, tópico atribuido al monarca francés Luis XIV, pero que la humanidad ha vivido la experiencia de quienes actuaron desde el poder como si así fuera, el tiempos y naciones muy diversos.

La teoría democrática del Estado es otra cosa,

*Diametralmente opuesta a esta concepción es aquella otra que no ve en el Estado un ser supraempírico, racionalmente incognoscible, distinto a la suma de sus miembros, sino la ordenación ideal de la conducta recíproca de los individuos. El Estado no es un superior de sus súbditos, no domina a los hombres, no vive sino en ellos y por ellos, y no es más que un orden específico de la conducta humana. La teoría política de este tipo podría resumirse en esta frase: “El Estado somos nosotros”.*⁶³

La igualdad siempre ha sido cuestión difícil de asir a la hora de despejar la ecuación democrática. En nombre de la igualdad, consustancial a la naturaleza humana, somos iguales en nuestra dignidad, se han desconocido diferencias propias de la individualidad de cada uno o se ha intentado aplastar la libertad personal mediante un igualitarismo de signo colectivista.

Nuestro Fermín Toro⁶⁴, propone una solución sensible e inteligente. “La igualdad práctica es la participación, por derecho, a todas las ventajas de la vida social”. Este derecho es, en un aspecto, necesario, referido a los medios para mantener dignidad moral y existencia física, y en otro condicional, a ventajas ganadas mediante las facultades o disposiciones de cada quien. Oportunidades iguales para todos de

61 Benito Mussolini: *Me ne frego*. (A cura de David Bidussa) Chiarelettere. Milano, 2019.

62 Davies.: Obra citada

63 Hans Kelsen: *Esencia y Valor de la Democracia*. Comares. Granada, 2002.

64 Fermín Toro: *Reflexiones sobre la Ley del 10 de abril de 1834* (Imprenta de Valentín espinar, 1845) en *La Doctrina Conservadora, Fermín Toro*. Presidencia de la República. Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX N° 1. Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia. Caracas, 1960.

modo que puedan desarrollarse y aspirar legítimamente a su realización, lo cual no niega acceso desigual a aquellos bienes “que no se adquieren por título de persona, sino por título de capacidad”.

Giovanni Sartori, arriba citado a propósito de esos dos indispensables e inseparables reconocimientos de la realidad que son el pluralismo y la tolerancia, por cierto diariamente sometidos a prueba en la vida parlamentaria, escribió muchos ensayos y dos gruesos títulos acerca de la democracia. *The Theory of Democracy Revisited* (1987) originalmente escrito y publicado en inglés y *¿Qué es la Democracia?* (1993), siendo ambas lecturas muy sugerentes y ricas, en la tarea presente de estos *Criterios*, prefiero sin embargo remitirme a una publicación si se quiere menor suya, cuyo contenido son textos para una serie de televisión transmitida por la RAI. Hablo de *La Democracia en 30 lecciones*.

Me atrevo a sintetizar y acaso a comentar brevemente algunos de sus planteamientos, de suyo resumidos con intención pedagógica y masiva, animado a terminar estas señales en rombos amarillos para legisladores.

- La democracia tiene que inspirarse en el principio de la mayoría limitada o moderada. Si no, vivirá un día y empezará a morir al día siguiente.
- El pueblo es primero gobernante y luego gobernado. De eso se encarga el constitucionalismo. El poder efectivo es de quien lo ejerce.
- El racionalista tiende a preguntarse *qué es* (la democracia), mientras que el empirista instintivamente tiende a preguntarse cómo funciona.
- La democracia es gobierno de opinión. Es cierto que el público en general no está muy informado ni demasiado interesado, salvo cuando una medida o una política lo afecta sensiblemente, pero también que la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que *decide quién decidirá las cuestiones*.
- Participar es tomar parte activa, voluntariamente, porque si es obligado a la fuerza es movilización desde arriba y no participación desde abajo.
- La democracia directa en cualquiera de sus modalidades es democracia amputada y empobrecida. En ella no hay deliberación, ni negociación. Quien se impone se lleva todo. Es un sistema mayoritario absoluto con decisiones de suma cero.
- Opinión pública y elecciones son la dimensión horizontal de la democracia. El sistema de gobierno es su dimensión vertical. La decisión mayoritaria se torna posible cuando Locke el derecho de la mayoría se integra en un sistema constitucional que lo disciplina y lo controla.

- La alternancia, gracias a elecciones competitivas, controla la formación de oligarquías. Hay rotación de quienes ejercen el poder y distribución del mismo entre actores que compiten.
- Por motivos de legitimidad, la democracia es lo contrario a la autocracia.
- La democracia representativa moderna no es inmediata. Está entretrejida de mediaciones. La directa divide el *demos* en vencedores y vencidos, mientras la democracia moderna permite que todo el mundo consiga algo.
- ¿Por qué la libertad necesita de la ley? Porque si gobiernan las leyes –que son reglas generales e impersonales- no gobiernan los hombres y, a través de ellos, la voluntad arbitraria, despótica o simplemente estúpida de otro hombre.
- El que renuncia a la libertad a cambio de pan es sólo un estúpido. Si la libertad no da pan, es aún más seguro que tampoco lo da la falta de libertad.
- Preguntémosnos, en concreto, si es preferible la libertad a la cárcel, la mayor igualdad a la menor igualdad, el derecho a protestar a la sumisión constante.
- El *cálculo de medios*, un análisis “medios-fines” para determinar: 1) Si los medios son suficientes; 2) si los medios son adecuados (idóneos para el fin perseguido); 3) si con ellos se perturban otros fines (efectos colaterales); 4) si los medios sobrepasan los fines y se vuelven contraproducentes.
- La democracia liberal es *demoprotección*, la protección del pueblo contra la tiranía; y *demopoder*, la atribución al pueblo de cuotas, incluso crecientes, de ejercicio efectivo de poder.

Al final, la constitucionalidad democrática y su legalidad intentarán, en modo siempre defectuoso y por tanto mejorable, ordenar la vida social y organizar el Estado se modo que sirva, siempre superándose en lo posible, a la realización de los derechos y libertades de las personas y sus correspondientes deberes en lo individual, lo político, lo económico, señaladamente a la propiedad y el trabajo. lo social, las creencias; justicia y respeto a todos y entre todos; poder público distribuido en órganos separados y equilibrados, capaces de controlarse mutuamente y colaborar entre sí; elecciones libres y limpias con amplias garantías para todos, tanto actores como electores, antes, durante y después del proceso electoral. Promesas y realidades de la vida democrática genuina, ese conjunto que Maritain denomina “un credo humano común, el credo de la libertad”.⁶⁵

65 Jacques Maritain: *El Hombre y el Estado*. Club de Lectores Fundación Jacques Maritain. Buenos Aires, 1984.

En democracia, además, el proceso legislativo se basa en el principio democrático, cuya pauta tiene que ver con valores, propósitos y procedimientos que sirven a aquellos.

En democracia se legisla conforme al principio democrático. Éste se compone de tres elementos que se convierten en los pilares sobre los cuales se asienta su lógica.

- Regla de la mayoría
- Participación libre e igual
- Publicidad

Por regla de la mayoría se entiende que en una democracia es la mayoría la que determina y decide. Como hemos visto antes, ello no implica la legitimación de la “aplanadora” que arrasa con los derechos de todos. La democracia es el gobierno de la mayoría con derechos de todos, lo cual supone respeto a las minorías. La obstrucción por parte de una minoría del derecho mayoritario a decidir es ilícita, ello es distinto al uso en la vida parlamentaria, de los recursos legales y reglamentarios para demorar la aprobación de modo de conducir hacia la búsqueda de soluciones de consenso o, sencillamente, aceptables para la minoría aunque no le sean satisfactorias.

Al final, es la mayoría del parlamento a la que corresponden la potestad y la responsabilidad de decidir, en el marco de la constitución. Esa es la regla.

Por participación libre e igual se entiende que todos los actores deben poder tener la oportunidad de actuar libremente y con los mismos derechos. Socialmente o económicamente, una legislación puede afectar distintos intereses legítimos que pueden lógicamente ser conflictivos entre sí. Políticamente, no sólo puede haber visiones distintas de un proyecto, sino también intereses divergentes ante ella o ante sus consecuencias. Ideológicamente, un proyecto de ley puede expresar conceptos de la sociedad general o de los problemas específicos involucrados que choquen con otros. El principio democrático en la legislación exige que esa pluralidad sea respetada y que por lo tanto, los actores desarrollen con libertad sus estrategias y se les garantice un trato igual. Hablamos en primer término de actores parlamentarios, desde luego, pero no exclusivamente de ellos. En una democracia se expresa una amplísima variedad de actores políticos y sociales.

La participación libre e igual tiene un condicionamiento, sí y es la lealtad del participante con el proceso democrático, porque la participación es para fortalecer la democracia que la garantiza y posibilita, no para destruirla.

Inseparable de la anterior es la publicidad. El trámite parlamentario de la legislación es por definición público. Abierto. A la vista de todos. Publicidad de los proyectos, publicidad de los argumentos, las comparecencias, los informes. Publicidad de los debates.

La publicidad del proceso legislativo no impide la tarea de gestores, cabilderos, lobistas. Tampoco va a acabar con los grupos de presión. Los intereses existen y siempre intentarán influir en las decisiones para atraerlas hacia dónde les sea más favorable. No se trata de cerrar los ojos ante ellos. Al contrario, se trata de tenerlos bien abiertos, para que todos los ciudadanos, quienes legítimamente deben estar interesados, los conozcan y los valoren, para que su acción no sea secreta.

Cuando se legisla en democracia, como apunta Palacios Torres, “el procedimiento no es simple ritualidad vacía...”⁶⁶ cuyo cumplimiento es una imposición caprichosa del constituyente, porque la forma tiene que ver con el fondo. La formalidad del procedimiento, cada paso, cada discusión, cada consulta y el hecho de que ellos se cumplan abiertamente, con la posibilidad del escrutinio ciudadano que es su derecho, protegen el proceso democrático porque resguarda las garantías que la ciudadanía merece. Por eso es que cuando excepcionalmente legisla el Ejecutivo habilitado por el parlamento, en ningún caso disminuye sino, al contrario, aumenta la responsabilidad del órgano habilitante y con ella han de guardar proporcionalidad el proceso conducente a la habilitación, los cuidados que hay que observar y las garantías a la ciudadanía.

Porque ha dicho el mismo autor,

Desde ese punto de vista, si fuera posible observar el desarrollo del procedimiento legislativo con un “prisma de la democracia” podría verse que el hilo conductor que conecta una y otra actuación es el principio democrático, y que su realización a lo largo del mismo es la que aporta sentido a esta forma de producción normativa dentro de un Estado democrático.

Las leyes son para realizar la democracia, allí hay que ubicarlas.

Constitución

La ley forma parte del sistema constitucional y tiene que ser coherente con él. La constitución marca la pauta y las leyes, sean orgánicas, especiales u ordinarias, los decretos y reglamentos, las ordenanzas y las sentencias de los tribunales no pueden contradecirla. Esta sería una contravención lesiva en grado máximo de la primera de las funciones del Derecho que antes enunciamos, “Atender la ineludible urgencia de seguridad y certeza en la vida social”.

“La Constitución – afirma Rodríguez Laverde- se presenta como la norma integradora del ordenamiento jurídico, a través de cuya irradiación se alcanza la unidad en el universo diverso que el Derecho está llamado a ordenar.”⁶⁷ Dicha

66 Alonso Palacios Torres: *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Universidad del Externado de Colombia. Bogotá, 2005.

67 Ninoska Rodríguez Laverde: *La interpretación de la Constitución: Fundamento y límites del recurso de interpretación de la Constitución o acción extraordinaria de inconstitucionalidad en Tendencias Actuales del*

integración no es rígida, desde luego, pero existe y así debe entenderlo el legislador y tenerlo muy presente el juez constitucional, cuyo poder exige una administración tanto o más prudente que el de quien legisla. La misma autora expone la constante doctrinaria de la posibilidad de interpretación de la Constitución como norma abierta, en el sentido que le da su citado Alonso García⁶⁸, en cuanto su especialidad de amplitud, apertura, elasticidad, indeterminación “Carácter que se nutre del *principio de su supremacía* y del *principio de democracia*, así como también del *principio de pluralismo político*, los cuales le informan al *juez constitucional* que la *indeterminación de los preceptos constitucionales* conjuntamente con los *mandatos constitucionales*, son el *límite a su acción interpretativa*.”

Al redactar un proyecto de ley, un ejercicio básico es ubicarlo en el sistema constitucional. La constitución lo inscribe en unos fines generales del Estado y le establece un marco tanto de proyección como de límites.

Palacios Torres subraya

*En el ordenamiento jurídico de cualquier país democrático –con la excepción inglesa– es indiscutible la superioridad ocupada por la Constitución y por consiguiente su poder vinculante para el resto de las normas que lo componen.*⁶⁹

El autor colombiano, además, recuerda que en Europa la constitución era concebida como una regla política, salvo antecedentes aislados decimonónicos y la Carta de Weimar en 1916, hasta que la de la Primera República de Austria de 1920, cuyo borrador fue encargado a Hans Kelsen, estableció que “...la Constitución era una norma jurídica en sentido estricto, y que además ocupaba el vértice de una escala jerárquica en donde las demás normas del ordenamiento se encontraban subordinadas a ella...”⁷⁰, en una pauta seguida por la Constitución de la Segunda República Española de 1932. Las cartas de la segunda postguerra continuaron por la misma senda, como en la italiana de 1947 con la creación del Tribunal Constitucional o la Ley Fundamental alemana de 1949, así como en cartas muy posteriores como la francesa de 1959 y la española de 1978.

Todos los estudiantes de Derecho, al comienzo de nuestra carrera, vimos la Pirámide de Kelsen en la explicación del sistema legal y la jerarquía de las normas. En la cúspide de la pirámide está la constitución.

La supremacía constitucional como principio tuvo un hito en la sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de *Marbury vs. Madison* de

Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun (Jesús María Casal H., Alfredo Arismendi A., Carlos Luis Carrillo A., Coordinadores) UCV-UCAB. Caracas, 2007.

68 Enrique Alonso García: *La Interpretación de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984.

69 Alfredo Palacios Torres: Obra citada.

70 Palacios Torres.. Obra citada

1803. Escrita por el *Chief Justice* John Marshall, dictaminó la nulidad de una ley contraria a la Constitución. Se refería a que la *Judiciary Act* (Ley de la Judicatura) de 1789, había expandido inconstitucionalmente la jurisdicción original de la Corte. La jurisprudencia estableció la competencia de la Corte Suprema para revisar cualquier acto del Ejecutivo o el Legislativo, mediante la cual está facultada para invalidar leyes o actos de gobierno⁷¹. Este principio ya había llamado la atención de Tocqueville en *La Democracia en América*, tal y como lo reseña Brewer-Carías en su estudio sobre las constituciones de Venezuela. En el mismo, explica cómo la supremacía constitucional es garantizada por múltiples mecanismos judiciales en la constitución de 1961 y acerca de la de 1999 anota,

*Dentro de los principios fundamentales de la organización del Estado, otro de los que son esenciales al constitucionalismo moderno, es el de la supremacía constitucional, el cual se consagró expresamente en el texto de la Constitución, al disponer el artículo 7 de la Constitución, que “la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico” y que “todas las personas y los órganos que ejerzan el Poder Público están sujetos a esta Constitución.”*⁷²

La constitución forma parte, como regla política y esqueleto jurídico del sistema democrático. El cerebro de la constitución, lo que se denomina parte dogmática, lo que nos expresa es el tipo de sociedad que esa nación quiere ser y el tipo de Estado que pretende organizar con ese propósito.

Acerca de la naturaleza de la Constitución, recurramos a un profesor de Filosofía del Derecho, quien al disertar actúa como diputado al Congreso de la República. Arístides Calvani explicará,

*La Constitución es un instrumento jurídico y es, al mismo tiempo, un instrumento político. Y cuando digo político, quiero hablar muy claro, porque en el término **político** se establece frecuentemente una confusión. La política puede significar las estructuras fundamentales de un Estado, en cuyo caso es ciencia. La política puede señalar también el ejercicio de las actividades de los órganos de un Estado y, en ese caso, es técnica: política fiscal, política económica. Y la política puede señalar, finalmente, grupos humanos que tratan de alcanzar el Poder para desde el Poder, desempeñar determinada política.*⁷³

Porque una sociedad quiere vivir en democracia, dicta una constitución que la guíe en ese cometido, que le sirva a ese efecto. Una constitución para la democracia. La constitución democrática, no lo olvidemos, organiza el Estado democrático y las relaciones Estado democrático – ciudadanos. Su interpretación será progresiva

71 Ver James F. Simon: *What kind of Nation. Thomas Jefferson, John Marshall and the Epic Struggle to Create the United States*. Simon & Schuster. New York, 2002.

72 Allan Randolph Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela*. Obra citada

73 Arístides Calvani.: *Inmunidad Parlamentaria y Democracia*, discurso. 18 de marzo de 1964. En *Arístides Calvani, parlamentario*. Colección la República de Todos. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro- ABEdiciones UCAB- Fundación Konrad Adenauer. Caracas, 2018.

en el sentido del desarrollo democrático de la sociedad y, por lo mismo, del Estado organizado a su servicio. Así, esa interpretación no puede ser nunca antidemocrática, sería un contrasentido, una contradicción insalvable.

La estructura y el funcionamiento previstos en la parte orgánica de una constitución, expresan las definiciones de valores y propósitos de su parte dogmática.

En el caso actual venezolano, la definición del Estado como uno democrático y social de Derecho y de Justicia comprometido con la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y “en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” e igualmente como un Estado Federal Descentralizado, tiene consecuencias prácticas. Lo mismo que su prolija carta de derechos humanos y garantías de la nacionalidad, civiles, políticos, sociales y de las familias, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales. El Constituyente no habló por hablar, jamás puede interpretarse que se conformó con decir palabras bonitas pero que la vida práctica es otra cosa.

Si sus “fines esenciales” son “la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”⁷⁴, ahí está una guía maestra para el legislador, el gobernante, el juez y todo funcionario al servicio de la República, sus estados y municipios.

La estructura de poder distribuida y dividida, diseñada en la Carta Magna dispone un orden en la forma y el funcionamiento del Estado para realizar aquellos fines. Ese conjunto constituye un sistema donde se ubica lógica y coherentemente la legislación: las leyes nacionales o estatales y las ordenanzas municipales. Y aguas abajo de ellas, las disposiciones de rango sublegal.

Funciones parlamentarias

Las funciones clásicas de la institución deliberante, sea nacional, regional o local, son representar, legislar y controlar⁷⁵, estas funciones que justifican al órgano parlamentario pueden considerarse, en sus dimensiones, un sistema, dado que sus

74 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Talleres Gráficos de la Asamblea Nacional. Caracas, 2005.

75 R.G. Avelo: *Curso de Derecho Parlamentario*. Instituto de estudios Parlamentarios Fermín Toro-ABEdiciones UCAB. Fundación Konrad Adenauer. Caracas, 2018.

elementos constituyen un conjunto que se relaciona internamente y que coadyuvan a la realización de sus fines.

La representación está en el origen. Por allí comenzó esta historia. La función representativa es incluso anterior a la democracia. Empezó representando a la aristocracia, después a la burguesía para llegar a representar a todos. Y con la evolución institucional, la gobernabilidad democrática requirió de un órgano del poder que, a diferencia del gobierno o la magistratura judicial, reflejara en su composición la pluralidad del país. Los representantes, quienes son voceros del interés de sus representados, intervienen en los debates políticos acerca de los problemas de la sociedad y sus posibles soluciones.

Esa función representativa impregna a las otras dos, la de legislar y la de controlar.

Hace mal el legislador que pasa por alto las otras funciones inherentes a su investidura. Primero, porque actúa en nombre de otro, así que el contacto con los diversos sectores de la sociedad antes, durante y después de presentado un proyecto; las consultas en el proceso de formación de las leyes en la fase legislativa propiamente dicha y el seguimiento post legislativo al comportamiento de la norma y su incidencia en la vida de las personas, más que el cumplimiento de una obligación constitucional o legal, es la atención a una demanda del sentido común. El legislador es un representante.

El poder legislativo es, así mismo, un poder contralor. Ejerce un control de naturaleza política en el gobierno y la administración, pero también en lo administrativo y presupuestario, aunque éste sea uno distinto al de los organismos de auditoría fiscal, sean éstos órganos auxiliares con autonomía funcional o entes separados dentro de la estructura del Poder Público, como es el caso venezolano en la Constitución de 1999.

Cuando el legislador legisla, no debe prescindir de la necesaria consideración de cómo esas leyes incidirán en la función contralora que le incumbe. Si lo facilitan o lo dificultan, si lo hacen más práctico o eficaz o si pueden disminuir sus capacidades incluso al punto de convertirlo en inoperante.

Y no me refiero a las leyes específicamente referidas al control, digamos como las que regulan las comparecencias de funcionarios ante comisiones parlamentarias, sino a cualquier disposición cuya eventual incidencia en la posibilidad de control debe ser tomada en cuenta. Porque el equilibrio entre órganos del Poder Público que a su vez puedan cumplir su cometido es requisito democrático.

La Constitución venezolana de 1999, establece las funciones del Parlamento nacional.

Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

1. *Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.*
2. *Proponer enmiendas y reformas a esta Constitución, en los términos establecidos en ésta.*
3. *Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.*
4. *Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.*
5. *Decretar amnistías.*
6. *Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.*
7. *Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.*
8. *Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.*
9. *Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.*
10. *Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.*
11. *Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.*
12. *Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.*
13. *Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.*
14. *Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.*
15. *Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres, que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos*

veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.

16. *Velar por los intereses y autonomía de los Estados.*
17. *Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.*
18. *Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.*
19. *Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan.*
20. *Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.*
21. *Organizar su servicio de seguridad interna.*
22. *Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.*
23. *Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.*
24. *Todo lo demás que le señalen esta Constitución y la ley.*

Allí apreciamos funciones legislativas (numerales 1 y 2). También de control y éstas son abundantes (numerales 2, 6,7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 18) o de representación (numerales 4, 5,15 y 16) y relacionadas con su propio funcionamiento, como corresponde a su independencia natural (numerales 19, 20, 21, 22 y 23).

Siempre discutido, el Poder Legislativo regional⁷⁶ tiene sin embargo una larga historia en Venezuela. De origen en la Carta gaditana de 1812, aparece como Diputación Provincial en la constitución de 1830⁷⁷ y atraviesa vicisitudes en las asambleas departamentales de las de 1857 y 1858, hasta que la federal de 1864 remite, en las “Bases de la Unión”, la organización de cada entidad a su propia constitución, con el compromiso de organizarse “conforme a los principios del Gobierno Popular, Electivo, Federal, Representativo, Alternativo y Responsable”⁷⁸ y se crearon las asambleas legislativas, cuya primera mención en constituciones nacionales es en la de 1893. En la Carta de 1947 ya se dan pautas para la organización del Poder Público

76 Ver Avelo R.G.: Obra citada.

77 Ver J.M. Casal Montbrun,: *La Constitución de 1961 y la evolución Constitucional de Venezuela. Forma de Estado. El órgano deliberante regional.* Tomo II, Volúmenes I y II. Congreso de la República. Caracas, 1972.

78 Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864.en Brewer-Carías: *Las Constituciones...*Obra citada

estadal y se atribuyen las competencias legislativa y de control de la administración a la Asamblea Legislativa. En la de 1953 se le atribuye solo la competencia legislativa⁷⁹ y en la de 1961 se regresa a la fórmula de 1947, no sin amplia discusión y análisis de diversidad de opciones, como consta en el citado estudio del profesor Casal Montbrun, el cual incluye en sus anexos la transcripción completa del debate constitucional de la cuestión, tanto en la comisión bicameral como en las Cámaras.

En cuanto a los estados, la pauta constitucional vigente es escueta sin perder claridad, pues la gana con relación a las Cartas inmediatamente precedentes, a las cuales les bastaba la competencia residual, pero en cuanto al órgano legislativo propiamente dicho, con relación a la Asamblea Legislativa de 1961, el Consejo Legislativo de 1999 aparece en minusvalía,

Artículo 162. El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

1. *Legislar sobre las materias de la competencia estatal.*
2. *Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.*
3. *Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.*

El artículo 20 de la constitución de 1961, establece como atribuciones de la Asamblea Legislativa, además de legislar sobre las materias de competencia estatal, aprobar e improbar la memoria y cuenta del gobernador que en el segundo supuesto acarrearía su remoción (Art.24 CRV). También sancionar el presupuesto del estado. Las contralorías de los estados eran órganos auxiliares de los parlamentos regionales y por tanto designados por éstos.

Las materias de competencia estatal exclusiva se establecen en la misma Constitución, ellas son el marco para el ejercicio de la competencia legislativa del Consejo.

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados:

1. *Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.*
2. *La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.*
3. *La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.*

79 Ver Brewer-Carías, Obra citada

4. *La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.*
5. *El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.*
6. *La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*
7. *La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.*
8. *La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;*
9. *La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;*
10. *La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.*
11. *Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

Aparte de que el presupuesto es un acto de control aunque tenga la forma de una ley, en las materias de competencia legislativa estatal hay la posibilidad de que el Consejo Legislativo decida incluir disposiciones para controlar la gestión política o administrativa.

El otro nivel, el básico por más cercano al ciudadano, en el cual se distribuye el Poder Público venezolano (Art.136 CRBV) es el municipal, con raíces incluso anteriores a la propia existencia de la República⁸⁰, recordemos el 19 de Abril de 1810. A propósito del municipio habría que citar dos artículos constitucionales:

Uno tiene que ver con el órgano legislativo,

Artículo 175. *La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley.*

El otro se refiere al ámbito competencial local,

Artículo 178. *Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad,*

80 Al respecto, recomendaría la lectura de Mario Briceño Iragorry en *Tapices de Historia Patria* (Caracas, 1998), Eduardo Tamayo Gascue en *Sociología del Municipio* (Caracas, 1960) y Joaquín Gabaldón Márquez en *El Municipio: raíz de la República* (Caracas, 1961)

justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

- 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.*
- 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.*
- 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.*
- 4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.*
- 5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.*
- 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.*
- 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*
- 8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.*
- 9. Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.*

De ese amplio campo de competencias puede decirse lo mismo afirmado antes del nivel estatal en cuanto a posibilidades, sin olvidar que como ente que aprueba el presupuesto, los créditos adicionales al mismo. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal es explícita al desarrollar las competencias constitucionales en el artículo referido a los deberes y atribuciones de la Cámara, así como en lo relativo a las pautas constitucionales de participación que, comprensiblemente, en el nivel local adquieren más peso y se complementan con las disposiciones de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Al Concejo Municipal incumben, de acuerdo a la legislación vigente,

Artículo 95. *Son deberes y atribuciones del Concejo Municipal:*

1. *Iniciar, consultar a las comunidades y sus organizaciones, discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas incluida la relativa a su Reglamento Interior y de Debates, a fin de proveer a la organización de sus funciones, para sancionar las reglas de orden aplicables a sus deliberaciones.*
2. *Dictar y aprobar su Reglamento Interior y de Debates. En tal Reglamento deberá preverse la persona y el mecanismo para suplir las ausencias temporales o absolutas del Presidente o Presidenta.*
3. *Aprobar el Plan Municipal de Desarrollo y los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística, según lo dispuesto en la legislación respectiva.*
4. *Ejercer la potestad normativa tributaria del Municipio.*
5. *Aprobar el presupuesto de gastos que soporte su plan legislativo anual, tomando en cuenta las limitaciones financieras del Municipio.*
6. *Acordar la participación del Municipio en organizaciones intermunicipales y autorizar la creación, modificación o supresión de órganos desconcentrados o descentralizados, de conformidad con esta Ley.*
7. *Aprobar el cambio de nombre del Municipio, previa consulta con la población del mismo y de conformidad con las leyes aplicables.*
8. *Aceptar, previa solicitud motivada del alcalde o alcaldesa la delegación o transferencia de competencias que le hagan al Municipio.*
9. *Elegir en la primera sesión de cada año del período municipal o en la sesión más inmediata siguiente, al Presidente o Presidenta dentro de su seno, y al Secretario o Secretaria fuera de su seno, así como a cualquier otro directivo o funcionario auxiliar que determine su Reglamento Interno.*
10. *Aprobar las concesiones de servicios públicos o de uso de bienes del dominio público, y lo concerniente a la enajenación de los ejidos y otros inmuebles, previa solicitud motivada del alcalde o alcaldesa.*
11. *Aprobar la escala de remuneraciones de empleados y obreros al servicio del Municipio, y la de los altos funcionarios, de conformidad con las condiciones y límites establecidos en la legislación que regula sus asignaciones.*
12. *Ejercer la autoridad en materia del sistema de administración de recursos humanos, y, en tal carácter, podrá nombrar, promover, remover y destituir, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ordenanza que rija la materia, con excepción del personal de otros órganos del Poder Público Municipal.*
13. *Promover los mecanismos que legalmente le estén conferidos y que contribuyan a garantizar en forma eficiente, suficiente y oportuna la participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública municipal.*

14. *Autorizar al alcalde o alcaldesa, oída la opinión del síndico o síndica municipal, para desistir de acciones y recursos, convenir, transigir y comprometer en árbitros.*
15. *Nombrar el personal de las oficinas del Concejo Municipal, de la secretaría y del cronista del Municipio.*
16. *Imponer, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana y las leyes, las sanciones de suspensión e inhabilitación para el desempeño del cargo de concejal o concejala.*
17. *Aprobar el Plan de Inversión Municipal, contenido en el proyecto de Ordenanza del Presupuesto presentado por el Consejo Local de Planificación Pública, conforme al mecanismo presentado en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.*
18. *Autorizar al alcalde o alcaldesa para ausentarse por más de quince días de la Alcaldía.*
19. *Autorizar créditos adicionales al presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero del Municipio.*
20. *Ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública municipal, en los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana y en esta Ley.*
21. *Los concejales y concejalas deberán presentar dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, de manera organizada y pública a los electores de la jurisdicción correspondiente, la rendición de su gestión legislativa y política del año inmediatamente anterior, en caso contrario, se le suspenderá la dieta hasta su presentación.*
22. *Organizar toda la normativa referente a la justicia de paz en el Municipio.*
23. *Las demás que le confieran las leyes, ordenanzas y otros instrumentos jurídicos aplicables.*

El control, en términos de auditoría fiscal, corresponde a la Contraloría Municipal que es autónoma, pero eso no exime de deberes en ese campo al órgano representativo, como puede verse en los numerales 3, 6, 8, 10, 11, 14, 17, 19 y 20 del artículo recién transcrito.

El Alcalde tiene funciones que requieren para su perfeccionamiento del Concejo Municipal, como elaborar y presentar el proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el ejercicio fiscal correspondiente y presentar al cuerpo proyectos de ordenanzas con sus respectivas exposiciones de motivos.

El titular del Ejecutivo local es quien promulga las ordenanzas sancionadas y puede objetar las que considere inconvenientes o contrarias al ordenamiento legal, de conformidad con el procedimiento previsto en la regulación

correspondiente. Igualmente, somete a la consideración de la Cámara los planes de desarrollo urbano local, en el marco normativo nacional, la informa sobre asuntos de su competencia, cuando le sea requerido, o cuando lo estime conveniente.

Así mismo, presenta al Concejo Municipal, en el segundo mes siguiente a la finalización de cada ejercicio económico-financiero de su mandato, el informe de su gestión.

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, órgano presidido por el Alcalde del cual forman parte los concejales, junto a representantes de la comunidad organizada, otorga a los mismos competencias con incidencia en las funciones legislativa y contralora del Concejo Municipal. La participación de la ciudadanía es pautada y estimulada por la legislación.

En los tres sistemas hay que ubicar debidamente las normas que se proyectan.

¿PARA QUIÉN SE LEGISLA?



*En una sociedad democrática la ley es la forma que los hombres libres dan a la justicia. La gloria de la justicia y la majestad de la ley son creadas, no solo por la Constitución ni por los tribunales, tampoco por los funcionarios de la ley o los abogados, sino por los hombres y mujeres que son los protectores de la ley mientras son ellos mismos protegidos por ésta.*⁸¹

Robert F. Kennedy

El texto del epígrafe es de 1962 y su autor, por esos días, dirigía el Departamento de Justicia. Luego sería Senador por Nueva York⁸². Hay un sentido democrático profundo en esas palabras.

En democracia, las personas protegen a la ley a la vez que son protegidos por la ley, porque ella es la forma que los hombres y mujeres libres dan a la justicia. El enunciado es tan sencillo como ambicioso. Y también verdadero. El ideal puede acercarse o alejarse, nunca se alcanza a la perfección, pero la tensión de esa búsqueda es lo que hace el progreso.

El legislador ha de tener perfectamente claro el propósito de las normas que produce, esto es, para qué se legisla. De eso hablaremos en el capítulo siguiente. Esa misma certeza es indispensable en cuanto a los destinatarios de las leyes u ordenanzas que aprueba, o sea, para quien se legisla. Ese es el tema que nos ocupa.

Los ciudadanos

Se legisla para los ciudadanos. A ellos serán aplicadas las normas. Ellos deberán cumplirlas. Suyos serán los derechos garantizados y los deberes impuestos en cada pieza de legislación. Es cierto que la ley se presume conocida y su ignorancia no exime de su cumplimiento, pero ¿Puede decirse también que se presume entendida?

81 En *Make Gentle the Life of This World. The vision of Robert F. Kennedy* (Maxwell Taylor Kennedy Edition and Introduction) Broaway Books. New York, 1999.

82 Sus dos hermanos fueron senadores por Massachusetts, de donde es la familia. RFK fue “paracaidista” en ese estado, como décadas después lo sería Hillary Clinton quien al menos si fijó residencia allí cuando su esposo dejó la Casa Blanca. Para la banca, en manos Republicanas hasta la elección de 1964, sonaban el ex-gobernador de Illinois y embajador en la ONU Stevenson, dos veces candidato presidencial Demócrata, “paracaidista” también y dos locales, el alcalde Robert F. Wagner y el congresista Samuel Stratton. Ver Arthur M. Schlesinger Jr.: *Robert Kennedy and His Times*. Houghton Mifflin. Boston, 1978.

Así debería ser. Que lo sea depende de factores que pueden escapar al control del ciudadano. Nada sustituye su responsabilidad personal de estar enterado y de saber de qué se trata, pero corresponde a la educación, formal e informal, en la escuela y en la sociedad toda, para niños y jóvenes pero también para adultos, el desarrollar medios para que el conocimiento y la comprensión de las leyes sea accesible a todos.

Se legisla para los ciudadanos, para todos los ciudadanos. Para los más educados y los que han tenido menos oportunidades de acceder a conocimientos.

En la búsqueda interminable de la justicia, como guía del orden en la convivencia en libertad, no puede la sociedad, y con ella el Estado que es su servidor, con presumir el conocimiento de la ley. Hay que procurar activamente la difusión de la ley y su comprensión integral. En cuanto a sus fines generales y específicos, el de la Ley y el de esta ley en particular. Por eso, ante todo, ¿Qué significa vivir en un Estado de Derecho? ¿Cuáles son las diferencias formales y materiales entre vivir en un Estado de Derecho y no hacerlo? ¿Dónde están sus ventajas? ¿Hasta qué punto son exigibles? ¿Cómo?

Y, entonces ¿Qué busca la sociedad cuando legisla? ¿Qué significa para mí, ciudadano, esa norma? ¿En qué me beneficia? ¿Cómo puede influir en mi vida? En cuanto a sus disposiciones ¿Cuáles son los derechos que garantiza y los deberes que impone? ¿Cómo se organiza la acción estatal a sus fines? ¿Cómo se accede a sus órganos competentes?

Hacer que la ley sea conocida es tarea pedagógica de la sociedad toda. Primero del Estado, pero no sólo del Estado. De la sociedad, en la escuela y en el hogar, en los medios de comunicación, en las redes sociales, en los partidos políticos, en las asociaciones, gremios y sindicatos. Legislar para que sea comprendida es tarea del legislador. Comprendida sin dificultad por cualquier persona de educación promedio. Así y sólo así, puede aspirarse a que sea querida y cumplida.

Los jueces

Se legisla, también, para los jueces. Ellos interpretarán las leyes en caso de conflictos.

Por la función jurisdiccional tengo el mayor respeto. Antes que en la facultad de Derecho, lo aprendí en mi casa. Me siento honrado de ser hijo de juez y de funcionaria judicial, ambos de larga carrera. En la vida parlamentaria, participé activamente en la legislación del área, tanto en la relativa al proceso, como en la destinada específicamente a la judicatura, cuya subcomisión presidí en la Comisión Legislativa en el período 1994-99 cuyo resultado fue la sanción de leyes que posteriormente

fueron formal, materialmente o de ambas maneras, tiradas al cesto de la basura. Creo con Liscano⁸³ en un juez que eleve a la máxima potencia las condiciones de probidad, diligencia y “odio absoluto a la prevaricación y demás triquiñuelas de mala ley”, así como asociar a la probidad la imparcialidad, a la diligencia la investigación de la verdad procesal y al odio a la prevaricación el rechazo a la concusión “que es el delito que más asedia al funcionario judicial”⁸⁴.

No es ocioso comentar que la obra del jurista quiboreño, editada por primera vez en 1934, antecede por quince años a *Los Mandamientos del Abogado* del uruguayo Eduardo Couture y en cuanto a su predecesora clásica en nuestro idioma, *El Alma de la Toga* del español Angel Ossorio⁸⁵, al incorporarse a la Academia Rafael Caldera llamó al libro de Liscano “la toga con alma”⁸⁶ por el “sentido del equilibrio profundamente humano y sincero con que se enfrenta el problema de la deontología profesional”. Es como si el ejercicio práctico de la profesión quisiera impregnar de vida los enunciados doctrinarios. De los jueces no solo depende la libertad de las personas, sino su seguridad en cuanto a la vigencia de sus derechos, su familia, sus bienes, su trabajo, sus obras, su acceso o no a la Administración que existe para servirle. No hay aspecto que pueda considerarse eximido de ser influido por las decisiones judiciales o la ausencia de ellas.

A estas exigencias éticas al juez, sea penal o civil, mercantil o laboral, tributario o agrario, contencioso administrativo o militar, de cualquier jurisdicción, no deberíamos agregarle las complicaciones de una ley ambigua o confusa por motivos de vaguedad o generalidad. Ayudar la tarea de los jueces no sólo con los apoyos indispensables para el cabal y eficaz cumplimiento de su función, sino mediante legislación tan precisa en su propósito como limpia en el modo de expresarlo en reglas que deben cumplirse.

Nuestro citado Montesquieu opina que “el poder de juzgar, tan terrible para los hombres” no debería darse a tribunales fijos, sino encomendado por sorteo a jueces legos “de la misma condición del acusado”⁸⁷ y las leyes “deben ser lo bastante precisas para que no tengan que ser interpretadas”, nos recuerda García Pelayo⁸⁸, quien así mismo subraya que “actualmente las cosas son muy distintas”. Predomina la

83 Tomás Liscano: *La Moral del Abogado y de la Abogacía*. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1973.

84 Liscano, citado en R.G. Avelledo: *Protesta y Esperanza*. Pp. 401 y siguientes. Centauro. Caracas, 1987.

85 Angel Ossorio y Gallardo (1873-1946) fue abogado y político con actividad legislativa dilatada y también ejecutiva además de académico, en ello coincide con Liscano quien fue Senador, Presidente del estado Falcón, magistrado del máximo tribunal y académico de las Ciencias Políticas y Sociales. Ambos reflejaron su catolicismo en sus ideas jurídicas y políticas.

86 Rafael Caldera: *Idea de una Sociología Venezolana. Discurso de Incorporación como Individuo de Número*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial El Cojo. Caracas, 1953.

87 Montesquieu.: *Del Espíritu de las Leyes*. Obra citada

88 García Pelayo, Manuel.: *El Estado de Partidos*. Obra citada

tendencia a tribunales profesionales, tan diversos y especializados como el amplísimo ámbito de las materias que deben conocer, con jueces de carrera que en los sistemas constitucionales más reconocidos por su solidez. En atención a ese cuadro comenta el maestro,

Al revés del modelo ideal de Montesquieu, es obvio que actualmente las normas legales distan, en general, de tener un sentido unívoco, por lo que se hace necesaria una gigantesca tarea de interpretación que abre vía a una creación normativa y a un Derecho de creación judicial. Por otra parte, la potestad de juzgar dista de ser invisible y nula para hacerse cada vez más visible y extensa, pues, como es sabido, vivimos en una época crecientemente juridificada y, por ende, judicializada, y en modo alguno el poder judicial es nulo, como imaginaba Montesquieu.⁸⁹

La jurisprudencia es el conjunto de normas jurídicas que emana de las sentencias dictadas por los tribunales. A través del poder jurisdiccional, aquel ejercido por los jueces en sus decisiones, el Estado interviene para lograr por vía coactiva la aplicación del Derecho, cuando sus disposiciones no han sido acatadas espontáneamente.

Aquí, recurriremos a Olaso, para apreciar la importancia del papel del juez y la trascendencia “creadora de Derecho” de sus decisiones, incluso más allá de la condición de “norma jurídica individualizada” propia de éstas,

*Pero la actividad jurisdiccional, antes de aplicar la norma general, debe “interpretarla”, o sea “captar su sentido”, a fin de que su aplicación al caso práctico sea correcto. Pero, además, hay ocasiones en que el juez debe **completar la ley**, suplir algunas “lagunas” de la legislación. Mediante estas actividades, los órganos jurisdiccionales van precisando mejor el contenido del Derecho, creando nuevas normas que luego suelen aplicarse a casos semejantes. De esta manera, la actividad de los tribunales se convierte también en **fuentes** de normas jurídicas **generales** que, si bien no son obligatorias (en los países del sistema romanístico o del Derecho escrito), sin embargo se suelen observar (fuente **indirecta**), porque normalmente son el producto de una actividad consciente y reflexiva de jueces y magistrados.⁹⁰*

Interpretar la ley, completarla llenando sus lagunas, desarrollarla hasta convertirla en fuente indirecta, tal es la tarea del juez. El propio Olaso nos resume las funciones de la jurisprudencia. Esta interpreta, ya sea en forma declarativa o rectificadora que amplía, reduce o transforma. También crea e integra, al llenar lagunas, solventar imprecisiones o incluir casos no previstos, pues en lo que se llama plenitud hermética del orden jurídico, el Derecho siempre trae solución a los casos discutidos. Así mismo, adapta, porque las condiciones sociales cambian. Y la jurisprudencia unifica, aún cuando en nuestro medio no exista obligatoriedad del

89 García Pelayo.: Obra citada

90 Luis María Olaso S.J.: *Introducción al Derecho. Introducción a la Teoría General del Derecho*. Tomo II. Universidad Católica Andrés Bello. 3ª Edición. Caracas, 1997.

precedente y cada juez es autónomo, hay razones prácticas para que los criterios vayan extendiéndose, sobre todo cuando provienen de los tribunales superiores. Desde luego, el unificador natural por excelencia es el Tribunal Supremo.

Por su parte, Allan Randolph Brewer-Carías, estudioso de la jurisprudencia venezolana desde 1960, cuando todavía cursando la carrera trabajó en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del antiguo Ministerio de Justicia, ha sostenido que “El Derecho está en lo que dicen los jueces, además de en las leyes y las constituciones”. Claro que esa es premisa del sistema del *common law* anglosajón donde predominan la costumbre y el precedente jurisprudencial, a diferencia del sistema de ley escrita dictada por el poder legislativo, de la tradición romana prevaleciente en Europa continental, pero puesta la lupa en Derecho Constitucional y Administrativo, el jurista venezolano, quien critica que en nuestras escuelas de Derecho se ignore la jurisprudencia, sustenta su afirmación, “En el Derecho Público la jurisprudencia adquiere mucho valor porque no entiendes el Derecho si no sabes lo que dijeron los jueces”.⁹¹

Todo abona en cuanto al valor del trabajo a ser cumplido por el legislador aguas arriba. Facilitará la tarea jurisdiccional, hará más seguro el piso jurídico dentro del cual se mueven los ciudadanos lo cual, como hemos visto, adquiere un particular relieve cuando de normas de Derecho Público se trata.

Reaparecen en nuestro análisis aspectos sobre los cuales ya hemos llamado la atención, como que el significado de una norma, para ser válido, no puede ser contradictorio con aquel que ha sido reconocido en normas superiores y puede afirmarse igualmente que “el significado de las normas superiores sirve de guía a la interpretación de las inferiores”⁹² lo cual dice relación con su naturaleza sistémica. La norma forma parte de un sistema y debe ser consistente con él. Eso, desde luego, lo tomará en cuenta el juez al interpretar.

Los cuatro criterios de interpretación de Savigny, gramatical, lógico, histórico y sistemático son amplios y orientativos, no es propiedad suya una claridad que releve al juzgador, a su vez, de la necesidad de interpretarlos, para lo cual no existe regla que nos indique cuándo debe prevalecer un criterio sobre otro. El carácter determinado o indeterminado de las normas podrá complicar adicionalmente la cuestión, para comprender los límites de los criterios interpretativos.

Cierto es que conocer las leyes no consiste sólo en entender sus palabras sino en comprender su fin y sus efectos, decimos con Celso⁹³, pero en los métodos de

91 Brewer-Carías, citado en Dahbar, Sergio.: *Allan Brewer-Carías, Una Vida*. Editorial Dahbar. Caracas, 2019.

92 Gregorio Peces-Barba; Eusebio Fernández; Rafael De Asís: *Curso de Teoría del Derecho*. Marcial Pons. Madrid, 2000.

93 Manuel García Garrido y Antonio Fernández-Galiano: *Iniciación al Derecho*. 5ª edición. Universitas. Madrid, 1999.

interpretación del Derecho, sean los más tradicionales o los más modernos, mientras las palabras expresen más claramente la intención del legislador, mayores serán las posibilidades de acertar del intérprete, en beneficio de la seguridad jurídica. La jurisprudencia es, recordémoslo, fuente de Derecho.⁹⁴

Al ser utilizadas por los diferentes operadores jurídicos, las normas se independizan del legislador. En este punto, habremos de tomar en cuenta el apunte de los profesores españoles,

*Ciertamente puede pensarse que las normas construidas en el ámbito de una lengua, deben estar formuladas respetando las reglas de ésta, y en este sentido será posible establecer un significado de las expresiones que la componen. Además, al ser obra humana, las normas poseerán también un sentido desde quien las formula. Es decir, qué duda cabe que quien elabora una norma está emitiendo una información sobre lo que debe, puede o debe no ser hecho, y por tanto dicho enunciado debe ser interpretado atendiendo a ese significado.*⁹⁵

Requerimientos de necesaria atención

La conciencia cabal acerca de quiénes son los destinatarios de la legislación, trátese del pueblo todo o algunos de los muchos sectores o actividades que le son característicos o de los magistrados que administrarán justicia “en nombre de la República y por autoridad de la ley” no es fruto silvestre, sino resultado del conocimiento atento de una realidad por naturaleza dinámica. A ese fin son de utilidad innegable los sondeos de opinión pública, sean cuantitativos o cualitativos. Es posible que al legislador individual le sea costoso disponer de ellos, pero en eso puede ayudarlo su partido o sus contactos con las instituciones que realizan o encargan estudios de este tipo, así como un entrenamiento básico, suyo o de su equipo, para leerlos y comprenderlos con el máximo provecho.

No es de significación marginal disponer de información actualizada acerca de la situación objetiva de la Administración de Justicia en cuanto a independencia, idoneidad e imparcialidad, su confiabilidad o no y los motivos que la sustentan; los casos más frecuentes que se le presentan y el modo como han sido resueltos, la orientación de la jurisprudencia.

Esas miradas a los destinatarios de la legislación son necesarias, pero no bastan. Estudio y diálogo permanente dan sustento a ese conocimiento que es inseparable del buen trabajo legislativo.

Seguimiento de la realidad nacional y cada vez más, de su entorno internacional que en nuestros días tiene una incidencia tan creciente. Eso implica estudio, con

94 Ver Juan José Prado: *Manual de Introducción al Conocimiento del Derecho*. 3ª edición ampliada y actualizada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995.

95 Peces-Barba y otros.: *Obra citada*

tanta asiduidad y profundidad como sea posible, de las materias sobre las cuales se legislará. Vivimos en un mundo cada vez más pequeño, más cercano. Seguirlo atentamente no sólo en la política internacional, sino en las políticas públicas que se ensayan en otros países para atender problemas similares a los nuestros.

Cada país es distinto, ciertamente. Y dentro de cada país, cada región y a veces, hasta cada municipio. Pero no usemos el argumento de la singularidad, de lo “atípico” de nuestro caso como burladero para no aprovechar la experiencia ajena.

La vastedad y complejidad de los campos del conocimiento y los años de estudio acumulados en nuestro país y en la humanidad entera por parte de hombres y mujeres de ciencia y pensamiento que se dedican a desentrañar sus misterios, aconsejan que el legislador, para quien es sencillamente inalcanzable la condición de enciclopedia universal viviente, ni siquiera en tiempos de Google, se especialice y concentre su interés en las áreas de su trabajo parlamentario y, desde luego, en los asuntos que tiene mayor relevancia en la vida de la comunidad que representa, porque de allí vendrá la mayor parte de las demandas a su atención. En nuestro país llamamos “todero” a ese personaje dispuesto a hacer cualquier cosa, normalmente improvisando en el intento, de ordinario vano, de sustituir con picardía el conocimiento y con apariencia la sustancia. Evitémoslo, que de sus consecuencias tenemos abundantísima experiencia.

Un legislador no puede saber de todo y ni siquiera pretenderlo. Necesitará, eso sí, estar informado de cualquier materia a ser tratada por el cuerpo legislativo que integra, pero no puede exigírsele profundidad en todas ellas. En cambio sí puede y debe conocer mejor, aquellas de las cuales se ocupará preferentemente, sea por su formación profesional, los perfiles de su vocación política, o por el interés que despiertan en la región que representa.

En este punto, lo más práctico es atender a las afinidades temáticas. Economía y finanzas tienen lógicos puntos de contacto, como ambas con energía. De política exterior y defensa puede decirse lo mismo, como de política interior, seguridad, asuntos jurídicos o administración de justicia. Educación, cultura y ciencia y tecnología tienen entre sí relaciones múltiples.

La racionalidad de combinar la materia en la que se especializa en legislador con aquellas de mayor interés de sus representados, por ejemplo la cría y la agricultura en una región de producción rural, o la industria y las relaciones laborales en circunscripciones de predominio urbano con actividad manufacturera, o la industria y los servicios turísticos allí donde las condiciones naturales y la vocación regional lo reclaman. Cada quien sabrá cómo elaborar su fórmula en las proporciones adecuadas.

El legislador no es un académico que se encierra en su biblioteca a investigar y producir proyectos. Debe hacerlo, porque sin estudio no podrá hacer su trabajo, pero sobre todo es un representante popular, un vocero de la calle, sus angustias, sus reclamos, sus esperanzas. En el cumplimiento de esa parte que es la raíz, la base, la razón de ser de su papel constitucional, resulta imperativo el diálogo permanente con la sociedad en su pluralidad en general y con su región en particular. Allí se juega su legitimidad, influye en la valoración que los ciudadanos tengan de la democracia como sistema y encontrará insumos para que los productos de su trabajo reflejen las deseadas legitimidad democrática y utilidad práctica.

El pluralismo al que me refero es político, ciertamente, porque el legislador legisla para todos y no sólo para quienes se identifican con su pensamiento o le dieron su voto. Así, la vida parlamentaria será un ejercicio constante de diálogo que permita conocer y comprender los motivos del otro, incluso si no estás de acuerdo con sus posturas.

Pero también el pluralismo es social y el bien común nunca se conseguirá atendiendo sólo a una parte de los intereses legítimos presentes en los hechos sociales. Hay dos ejemplos a los cuales recurro con frecuencia por la claridad con la que nos ilustran, la complejidad que representa el desafío de legislar. Complejidad social y económica que, naturalmente, tiene implicaciones políticas.

Tómese el caso de la legislación en materia de arrendamiento inmobiliario. Están los propietarios de viviendas o locales en oferta para alquilar y los inquilinos, también las empresas administradoras del sector inmobiliario y también los que no tienen dónde vivir y andan buscando, desde parejas jóvenes hasta personas de la tercera edad. Una legislación que sobreproteja a un sector, puede perjudicar o debilitar la posición de otros. Adicionalmente están la banca y los promotores, cuyo interés, aunque no sea tan directo como el de los antes mencionados, tampoco puede soslayarse.

Una norma que intente regular un programa para promover la agricultura, tendrá que mirar para muchos lados de manera de no atropellar a nadie en los inevitables cruces de caminos entre los productores agrícolas y la agroindustria, las cadenas de comercialización y los consumidores.

El crédito agrícola forma parte de cualquier política y ¿cómo no tener en cuenta la incidencia de las importaciones o la situación del mercado de maquinarias, equipos, insumos, servicios técnicos?

La legislación puede influir favorable o desfavorablemente en uno o varios de esos aspectos.

En sociedades abiertas, el “demos” se hace cada vez más complejo. Distintos intereses emergen y se visibilizan, pugnan por ser reconocidos y tomados en cuenta. La libertad religiosa, asociada a derechos fundamentales que defendiendo, es un buen ejemplo de las demandas que pueden asomarse a la mesa del legislador.

El legislador debe mantener un diálogo constante con la sociedad de la cual es representante y, por lo mismo, empleado. Ese diálogo no puede ser solo en la distancia, a través de los medios de comunicación o por la vía de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las cuales así como facilitan las relaciones aumentan las exigencias. El diálogo necesita del contacto directo, cara a cara.

Nada sustituye al encuentro con el trabajador y el industrial en la fábrica, el comerciante y el dependiente en la tienda, el productor y el campesino en la finca; también el profesor, el estudiante, el empleado y el obrero en la universidad o la escuela; o el médico, la enfermera, los profesionales de la salud y los pacientes en el hospital.

Más arriba, sus organizaciones: gremios, sindicatos, colegios profesionales, asociaciones diversas. En las universidades se investiga y estudia los problemas sociales, económicos o institucionales. El contacto permanente con la academia nos mantiene alerta a las nuevas ideas, a las tendencias.

Eso supone conocer y comprender, moverse, visitar, escuchar, ver, preguntar, explicar e informar tanto como explicarse e informarse. En cualquier lugar, a cualquier hora.

Para todos ellos se legisla. Es una responsabilidad enorme. Una tarea de todos los días. Representar es un gran honor, ciertamente, pero también un trabajo muy exigente. Si de algo pudiera servirle a los jóvenes hombres y mujeres que se atreven a la vida parlamentaria, les ofrezco el testimonio de cómo lo asumí cuando recibí mi primer mandato como diputado principal al Congreso de la República: “...nos toca demostrar, en los hechos tangibles y visibles de la vida diaria, el respeto que nos merece cada voto recibido y la seriedad de nuestra palabra en cada promesa formulada.”, para agregar, “Nuestro deber es cumplir”⁹⁶.

96 R.G. Avelledo, *Venezuela reclama responsabilidad*. Obra citada

Quisiera aclarar de una vez por todas qué entiendo por bien hablar. El sentido de esta expresión se sitúa absolutamente fuera del terreno del purismo, la pedantería, el engolamiento, la afectación o el adorno. Al contrario, la sencillez constituye uno de sus rasgos, tal vez el principal. La muy conocida admonición de maese Pedro⁹⁷ podría servirle de lema. “Llaneza muchacho, no te encumbres, que toda afectación es mala”.

Rafael Cadenas⁹⁸

Comienzo por la lengua que es comenzar por el principio, porque de eso se trata. El movimiento para acercar las leyes a la gente en los medios jurídicos estadounidenses se llama precisamente *Plain English*, inglés llano y, como es evidente, no invoco esta vez a un abogado o un legislador, sino a un escritor y, más exactamente, a un poeta. En el mismo texto nos abunda Cadenas: “Lo esencial es tener el sentido de la lengua, tener conciencia de lo que se dice, emplear con propiedad las palabras...” Para él, junto a Salinas “podría hablarse de un derecho que no figura en ninguna ley, el derecho al lenguaje...” Un derecho que a cada persona debe garantizar la sociedad que con ello se afianza como tal.

Al referirnos a esta exigencia, hablamos de normas legales en su más amplio sentido. No solo las sancionadas por los cuerpos legislativos, leyes en el caso de los parlamentos nacionales o sub-nacionales (estadales, provinciales, departamentales o de comunidades autónomas) sino aquellas dictadas por el Ejecutivo en uso de sus atribuciones e incluso en las comunicaciones gubernamentales, en cualquiera de las unidades que lo componen. El Presidente Clinton de los Estados Unidos expidió en junio de 1998, con la experiencia de más de un período en la Casa Blanca como parte de su prioridad de “reinventar el Gobierno”, un memorándum para todos los jefes de departamentos y agencias acerca del lenguaje llano en las comunicaciones oficiales, publicado en el *Federal Register*.

97 Se refiere a Pedro Salinas Serrano (Madrid 1891- Boston 1951) escritor de la generación española de 1927. Importante obra en poesía, teatro, traducción, narrativa, ensayo y epistolario. Los textos son de su libro póstumo *El defensor* (Alianza, Madrid, 1967).

98 Rafael Cadenas.: *En torno al lenguaje*. Otero Ediciones. Caracas, 2009.

Allí expresa su determinación de hacer el Gobierno más “sensible, accesible y entendible en sus comunicaciones con el público”. Usar lenguaje llano, además, “ahorra al gobierno y al sector privado tiempo, esfuerzo y dinero”.

Este memorándum comprende, por supuesto que los requerimientos de lenguaje llano varían según el público objetivo del documento. Tienen una organización lógica y diseño de fácil lectura y usan palabras comunes de uso cotidiano, salvo términos técnicos indispensables, pronombres, voz activa en los verbos y oraciones cortas.⁹⁹

La ley debe ser conocida, entendida y cumplida. Para eso habla. Que la ley sea inteligible es tarea del legislador. Su primera tarea, me parece. Su responsabilidad. Inteligible en sus acepciones de poder ser entendida, así como escuchada (leída) clara y distintamente.¹⁰⁰ Por eso insisto en la llaneza. La mejor ley es aquella que mejor se cumple y cuyo cumplimiento mejores resultados sociales produce. Y en ese caso ¿No se cumple mejor la que mejor se entiende? Si la ley precisa de traductores, empezamos mal.

Bien hablar, volvemos a Cadenas, nada tiene que ver con purismo, pedantería, engolamiento, afectación o adorno. Del purismo digamos que todo extremo es vicioso. Del engolamiento o el adorno, aparte de afear los textos con el pretexto de embellecerlos, recordemos lo antes anotado: lo que no hace falta, sobra. La afectación y la pedantería tiene en el lenguaje legal múltiples manifestaciones y ninguna lo enriquece, muy a pesar de lo que parecen creer los sacerdotes de ese culto pagano. Una de las menos felices es esa jerigonza con la que algunos oscurecen el lenguaje con propósitos de impostura. En cierta ocasión, un espécimen rabulesco cuyas oraciones parecían escritas en papel sellado, original y copia, intervino por televisión en esperado anuncio sobre materia trascendente, relacionada con su alto cargo público. Tan pronto finalizó sonó el teléfono. Era mi padre, viejo abogado ya retirado como juez y profesor, con quien antes había comentado las buenas referencias profesionales que del personaje, a quien no conocía, había tenido. De una vez me soltó, con ese aire casual pero definitivo que en la familia se llamaba “sentenciar”: “Te lo advierto, ese tipo no sirve. El que habla así no es de fiar.” Tenía razón.

El lenguaje profesional, sea jurídico o de cualquier disciplina, no tiene por qué no ser bueno. Puede serlo, debe serlo. Me rebelo ante cierto prurito presuntamente académico que relaciona calidad científica con escritura defectuosa ¿qué sino eso explicaría que se tache de sospechoso de superficial a un texto bien escrito? Pero buen

99 William J. Clinton: *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Plain English in Government Writing*. The White House. Office of the Press Secretary. June 1, 1998.

100 Real Academia Española.: *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª edición. Madrid, 1992.

lenguaje profesional es una cosa y buen lenguaje legal es otra, muy distinta. Porque la ley es para todos.

Puede usarse el lenguaje de abogados entre abogados, entre los miembros de la comunidad jurídica. En inglés lo llaman *legalese*, como si de un idioma aparte de tratara. En el diccionario de Cambridge lo define como “Lenguaje usado por los abogados y en documentos legales que es difícil de entender para la gente ordinaria”¹⁰¹. Incluso hay libros humorísticos al respecto, como *Legally Correct Fairy Tales* de David Fisher¹⁰², los clásicos cuentos de hadas para leer a los niños traducidos al *Legalese*. Ya lo ha escrito en nuestro medio, Aníbal Nazon, considerado el humorista más culto y versátil de su generación, “Olvide el abogado todo lo que estudió, pero no las palabras con que lo estudió”. El vocabulario es “el todo”, dice, pues quien habla a sus clientes “en vulgar cristiano es hombre perdido”.¹⁰³

Lo que se dice en broma tiene, sin embargo, connotaciones muy serias. Una cosa es el lenguaje entre abogados y otra el lenguaje de la ley que como se legisla para todos, requiere ser accesible a todos. Y lo que vale para la profesión legal, vale para cualquier otra. El conocimiento específico no puede ni debe ignorarse, tampoco el derecho de todo ciudadano a conocer y comprender la norma que rige aspectos de su vida personal o social. Una legislación relativa a la salud debe ser respetuosa del conocimiento médico, pero no es un texto para el estudio de la Medicina, sino una regla para beneficio y cumplimiento de la sociedad entera. Del vocabulario técnico en cualquier disciplina, solo lo indispensable. Nada menos pero, sobre todo, nada más. Y siempre con un glosario de términos para que cualquier lector. Siempre hay un modo sencillo de decir lo que se quiere. No podemos, por facilidad o pereza, dejar un texto normativo en un grado de oscuridad o confusión que hagan más difícil su cumplimiento.

Claridad en la intención, claridad en la redacción

Si alguna seguridad debe recibir cada persona de ese derecho suyo a la lengua que defiende Salinas y promueve Cadenas, es la de entender la norma que regula su conducta y por lo tanto, lo obliga. Podríamos decir que es de ley su derecho a entender la ley.

Por eso, de la ley cabe esperar claridad. Claridad en la intención y claridad en la redacción.

101 www.dictionary.cambridge.org. Noun. Language used by lawyers and in legal documents that is difficult for ordinary people to understand.

102 Warner Books. New York, 1996.

103 Aníbal Nazon.: *Las artes y los oficios*. Tiempo Nuevo. Caracas, 1973.

La imagen que uso en mis clases es la del agua. El agua clara, transparente, limpia, de un lago o un río de esos que bajan de la montaña entre rocas al punto de dejar ver el fondo. No habría que ir muy lejos. Bastaría uno de nuestros ríos andinos, de esos que vemos al trepar, carretera arriba hacia Mérida, o las corrientes que bajan del Ávila y la gente va a la Cota Mil con sus botellones a recoger de ellas.

Pero les cuento que la primera vez que fui a Ginebra, me impresionó poderosamente el Lago Lemán. Desde los grandes ventanales del Palacio de las Naciones podía ver los Alpes como telón de fondo y más cerca, el lago plácido me invitó a acercarme al tener un rato libre. Situado entre Suiza y Francia, es el mayor de Europa Occidental con una superficie de 582,4 Km² y a sus márgenes está una gran ciudad sin embargo, al caminar por su orilla ginebrina, podía ver a través de sus aguas los peces y en toda su profundidad, desde la playa, por supuesto. Esa es precisamente la metáfora que quiero.

La ley debe ser clara como el agua. Esa claridad no sólo es posible en estado de pureza. Vecina de la gran ciudad donde bullen personas, actividades e intereses, el agua también puede ser clara. La complejidad de los múltiples factores incidentes, así como de las relaciones humanas involucradas, no es excusa para que la contaminación la oscurezca, si se toman los debidos cuidados.

Claridad en la intención. Que cualquier ciudadano sepa lo que el legislador se propone.

Con particular relevancia en este aspecto, la profesora Julia Barragán ha trabajado la cuestión de la racionalidad en el proceso legislativo. Cambios sociales y por lo mismo políticos han tenido influencia transformadora en los conceptos derecho y representatividad. Ya no bastan argumentos relacionados con la competencia del legislador ni la legitimidad de su origen electoral. Estos, desde luego, son necesarios pero “Cada vez más la aceptabilidad de tales decisiones se basa en las buenas razones que la alimentaron”.¹⁰⁴

Es lo que la autora denomina “justificación transparente de las decisiones legislativas”, cuyo valor sería no sólo técnico de “maximización de la certeza jurídica”, hay otro aún más importante asociado a la vigencia efectiva de la norma y es la comprensión en la ciudadanía de la suficiencia de sus razones, con positivos efectos en la convivencia social.

Hacer comprensible y analizable la decisión legislativa es recurso del discurso racional práctico, cuyas condiciones son cinco, sostiene el trabajo comentado: eficiencia, consistencia, universalidad, sinceridad y condicionalidad.

104 Julia Barragán: *Cómo se hacen las leyes*. Planeta. Caracas, 1994.

La eficiencia exige que a través del texto se pueda llegar a conclusiones que esclarezcan y dilucidan. La consistencia trata de solidez en la coherencia. La universalidad “garantiza que tanto los beneficios como los perjuicios de la norma sean de alcance general”¹⁰⁵. La sinceridad excluye argumentos especiosos sea por su falta de validez o porque haya dudas suficientes acerca de ella. Y la condicionalidad, elemento aportado por Barragán, puede definirse como la apertura del decisor legislativo a las informaciones relevantes nuevas y su disposición a considerarlas en la redacción definitiva.

Claridad en la redacción. Que las disposiciones sean inteligibles para el ciudadano medio. Al respecto, el consejo de María Teresa Castiñeira Palou, que nos ofrece Belkys Vethencourt en su *Manual* es de una sencillez podríamos decir clásica:

En la redacción de un artículo se observarán los siguientes criterios:

- *A cada artículo, un tema.*
- *A cada párrafo, una oración.*
- *A cada oración, una idea*¹⁰⁶

Al seleccionar el lenguaje legislativo, evitemos el perverso orgullo de escribir confuso. Preferir, siempre que sea posible, palabras conocidas, las de uso más frecuente. Así lo escuché en clase a Garth Thornton, un profesor de redacción legislativa con amplia experiencia¹⁰⁷ quien considera que los propósitos de una ley escrita de calidad son: hacer efectiva completa y precisamente la intención del legislador y comunicar esa intención a los usuarios tan efectivamente como la complejidad del contenido lo permite.

La complejidad de los contenidos no la ignora, lo que no podemos permitirnos es que se convierta en coartada más o menos facilista para eludir nuestro deber de hacerlas tan comprensibles como sea posible. Al respecto, nos recuerda las lecciones de Williams¹⁰⁸. Al escribir sobre temas complejos se puede reflejar con precisión ideas complejas o complicarlas aún más de modo innecesario, o incluso complicar innecesariamente ideas que son simples.

Hemos insistido en la claridad que es básica, pero no está sola, como se comprende del consejo metódico recién citado, necesita de compañeras para cumplir

105 Barragán: Obra citada

106 María Teresa Castiñeira Palou: *Curso de Técnica Legislativa*. Grupo de Técnica Legislativa (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989.

107 Abogado neozelandés, egresado de la Universidad Victoria de Wellington. Consultor en la materia en Nueva Zelandia, Australia, Tanzania y Hong Kong.

108 Joseph M. Williams & Joseph Bizup: *Style, Lessons in Clarity and Grace*. Pearson, 2016.

su función. Tres son las virtudes esenciales de la buena redacción legislativa. Tres, no se olvide: Claridad, concisión y precisión¹⁰⁹.

CLARIDAD – CONCISIÓN – PRECISIÓN

Un texto normativo debe ser claro, conciso y preciso.

Claro, por limpio se comprende con facilidad.

Conciso, breve y exacto porque no es más extenso de lo que le es indispensable para cumplir su objeto.

Preciso, porque al ser determinado y poseer certeza, transmite un mensaje indudable.

De esta manera el legislador evitará siempre en sus textos la ambigüedad, la vaguedad y la generalidad. Evitarlas a toda costa. De ellas, huir como de una casa en llamas.

La ambigüedad es la cualidad de lo ambiguo. Lo ambiguo es lo que por poder entenderse de varios modos es motivo de dudas que desembocan en el delta de la confusión y nos conducen a la intrincada y siempre peligrosa selva de la incertidumbre.

La vaguedad es la cualidad de lo vago, aquello que no tiene objeto ni fin determinado o que está dicho de modo que resulta difícil encontrarse. Una expresión o frase vaga carece de utilidad.

La generalidad es característica de un lenguaje que es impreciso por no especificar ni individualizar. Una cierta dosis de generalidad, sin embargo, cuando es usada responsablemente, puede ser útil en la práctica, pues proporciona un margen de discrecionalidad a veces necesaria, pues resta rigidez a la norma y evita tanto contravenciones como modificaciones frecuentes.

Mientras más tiempo tome a una persona comprender la ley, más insatisfecha estará con ella, más posibilidades habrá de que la incumpla.

Hay quienes piensan que la claridad puede requerir de extensión, lo cual implicaría dejar a un lado la concisión. Es verdad que la claridad es principal y por lo tanto, la concisión está a su servicio, así que cuando hay conflicto entre una y otra, priva la primera. Pero cuidado, la necesidad de explicar no puede ser excusa para una extensión innecesaria que acabe conspirando contra la claridad y así, obrando contra su principal objetivo. La conexión entre claridad y concisión la establece la precisión. Esa es la medida de la concisión. Si un texto claro es preciso, basta. Si es conciso, mejor. Es conocido el dicho: Lo bueno si breve, dos veces bueno.

¹⁰⁹ Aquí, contamos con la inestimable ayuda del *Diccionario de la Lengua Española* por la Real Academia Española.

En punto a precisión y concisión, recuerdo que trabajando en una agencia de publicidad, hace ya bastantes años, aprendí que siempre se pueden dar los mensajes en menos palabras. Eso lo puedes decir en treinta segundos, me apuntaba el jefe y cuando lo lograba, volvía: y también en veinte. Casi siempre era cierto.

Quien considere una liviandad traer a cuento un ejemplo de la publicidad comercial al tratar un tema tan serio y en principio, trascendente, permítame relatarle una anécdota histórica, por cierto del medio parlamentario pues pertenece al Congreso Continental de 1776 y que ayudó a concluir y aprobar nada menos que la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

El Congreso escogió a un comité de cinco de sus miembros para preparar el proyecto de Declaración. John Adams de Massachusetts, Benjamin Franklin de Pennsylvania, Thomas Jefferson de Virginia, Robert R. Livingston de Nueva York y Roger Sherman de Connecticut. Dos de ellos, Adams y Jefferson, personalidades muy distintas y rivales políticos entre sí, serían luego presidentes de los Estados Unidos¹¹⁰. Adams cuenta que Jefferson lo propuso para redactar la ponencia, él lo rechazó y a su vez planteó que lo hiciera el virginiano. Éste, en cambio, ofrece otra versión, el comité por unanimidad le propuso la redacción y él aceptó y la hizo.¹¹¹

Jefferson, en efecto, redactó la propuesta y la sometió a la comisión, donde llovieron las propuestas de modificación que llegaron a ser más de ochenta. Una de las cuales logró cambiar la calificación de las “verdades” como “sagradas e innegables” por un mucho más preciso y fuerte “evidentes por sí mismas”, como es sabido que quedó en definitiva.

Benjamin Franklin, cuya edad y sabiduría fortalecía su ascendente entre los delegados, aparte de estar “protegido por un ego encallecido”¹¹², no adoptó actitud de liderazgo sino procuró influir con sus opiniones¹¹³, lo cual debe haberle valido con el elocuente Jefferson, familiarizado con campos muy diversos del conocimiento pero no tanto como él en cuanto a comprensión del ser humano. A Jefferson le incomodaban, al punto de creer que la “depredaban”, las proposiciones de cambios a “su” declaración.

Una nota de *The Morning Call*¹¹⁴ publicada en 1995¹¹⁵, aporta una versión interesante. En medio de una reunión tensa por los desacuerdos en la redacción final del documento, con intención de bajar las tensiones y lograr los acuerdos necesarios

110 Adams entre 1797 y 1801 y Jefferson entre ese año y 1809.

111 David McCullough: *John Adams*. Simon & Schuster. New York, 2001.

112 Stacy Schiff: *A Great Improvisation. Franklin, France and the Birth of America*. Henry Holt & Co. New York, 2005.

113 Edmund S. Morgan: *Benjamin Franklin*. Yale University Press. New Haven & London, 2002.

114 Diario publicado desde 1883 en Allentown, Pennsylvania, la tercera ciudad de ese estado después de Filadelfia y Pittsburgh.

115 Martin D. Tullai, July 4, 1995 en www.mcall.com

para concluir el trabajo en acuerdos, Franklin contó que en sus años de periodista e impresor, un amigo suyo que se iniciaba en la producción de sombreros se disponía a abrir una tienda. Mostró el aviso que pensaba colocar: “JOHN THOMPSON, SOMBRERERO, HACE SOMBREROS A LA VENTA EN EFECTIVO” con la imagen de un sombrero. Entonces pidió la opinión a sus amigos.

La palabra “somerero” fue considerada innecesaria pues ya la mención a que “hace sombreros” ya lo dice, y quedó “JOHN THOMPSON HACE SOMBREROS A LA VENTA EN EFECTIVO”, a lo cual, otro propuso eliminar “hace”, porque a los clientes no les importaría quien los fabrica. En ese caso quedaría “JOHN THOMPSON, VENDE SOMBREROS EN EFECTIVO”. Pero entonces se consideró que “en efectivo” era una alusión innecesaria ya que no se acostumbraba la venta a crédito de esas piezas, con lo cual quedaba “JOHN THOMPSON VENDE SOMBREROS”. ¿Vende sombreros? Preguntó alguien más, ¿Y quién puede pensar que los van a regalar? Y el aviso quedó, simplemente, “JOHN THOMPSON” y la imagen del sombrero. Eso bastaba.

Aparentemente, la anécdota de Franklin alivió las quejas de Jefferson y facilitó la aprobación final de la Declaración de Independencia del 4 de Julio de 1776. Adicionalmente, sirve para ilustrar acerca de las virtudes de la concisión y sus hermanas, la claridad y la precisión. Por cierto, estas cualidades no habrían hecho daño a nuestra propia Declaración del 5 de julio de 1811¹¹⁶, inmortalizada en nuestra memoria en los cuadros de Tovar y Tovar y Juan Lovera, como lo ha podido comprobar cada diputado a quien en la sesión solemne para conmemorar la efemérides ha correspondido leer el acta de aquella histórica ocasión, cuya redacción fue encomendada a dos eminentes patriotas, el diputado y jurisconsulto Juan Germán Roscio y el médico y secretario del Congreso Francisco Isnardy.¹¹⁷

Finalmente, la claridad tiene un basamento de fondo en los valores y creencias de la sociedad un instrumento normativo se aplicará. Al respecto, Vethecourt Velasco recurre a Eisele, “Imaginar un lenguaje significa imaginarse una forma de vida...”,

Al investigar cualquier clase de expresión, cualquier sistema simbólico, cualquier medio de obtener un significado –que incluye la ley– vemos implícitamente en cada rincón y grieta del medio o sistema de vida de sus habitantes. Sus varias prácticas, actividades e instituciones están formadas en parte por el significado del lenguaje que ellos usan e incluso, esos elementos parcialmente forman y reforman el lenguaje. Estas dos partes del

116 El acta fue aprobada el 7 de julio

117 José Gil Fortoul, en su *Historia Constitucional de Venezuela* (Las Novedades. Caracas, 1942) incluye el Acta, así como un estudio de la discusión acerca de la autenticidad de las diversas versiones que hizo con Carlos A. Villanueva. En Londres hubo que encontrar la versión fidedigna, por lo visto no son nuevos nuestro descuido con los registros formales y escaso sentido de la historia.

*fenómeno-lenguaje y formas de vida están simbólicamente relacionadas y no debemos olvidarlo.*¹¹⁸

La ley, en suma, la ley debe hablar en el idioma de la sociedad cuya vida aspira regular.

La exposición de motivos

En la exposición de motivos, el propósito del legislador es dejar clara constancia de las causas y motivaciones que le indujeron a sancionar una nueva norma y lo que se propone lograr con ella. Es decir, ¿por qué se legisló? y ¿para qué se legisló? En el *Diccionario* de Ossorio actualizado por Cabanellas, se la define como

*Préambulo que suele acompañar a algunas leyes para explicar el alcance y significación de la nueva norma o de las razones jurídicas o políticas que la fundamentan o justifican. Se ha de tener presente que la **exposición de motivos** no forma parte del texto de la ley, por lo que carece de fuerza obligatoria. Puede, sin embargo, servir para la mejor interpretación del contenido de aquella.*¹¹⁹

La exposición de motivos dice por qué y para qué se legisló. No obliga, pero sí orienta.

Es una excelente ayuda para el intérprete, a la hora de discernir el espíritu del legislador o espíritu de la ley. Ese, volvamos a Ossorio, “sentido genuino de un precepto legal” que está detrás o debajo de su letra estricta. A él se invoca o se recurre “mediante interpretaciones generosas o forzadas para aplicaciones equitativas de la legislación o como recurso extremo para proteger a un reo o con idea de amparar a un litigante”¹²⁰. Al facilitar la tarea del intérprete y ayudar a que la intención del legislador sea eficaz, una exposición de motivos bien hecha limita el mercado especulativo con el espíritu de la ley y disminuye los riesgos de las “sesiones de espiritismo” para averiguarlo. Riesgos del tiempo perdido, del extravío, de tomar el camino equivocado y de la amenaza de cualquier peligro que entretanto pueda asaltarnos.

A Barcia, político y filósofo español¹²¹ es atribuido el aserto de que antes de ser leyes, éstas han sido ideas, así que conocer la idea es conocer la ley. El debate social

118 Thomas D. Eisele: *Our real need: Not explanation, but education*, en *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. University of Western Ontario. London, Ontario, Canada, 1990.

119 Manuel Ossorio: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 36ª edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Heliasta. Buenos Aires, 2008.

120 Ossorio: Obra citada

121 Roque Barcia Martí (1821-1885) Filósofo y político, con vasta obra en la lexicografía y la etimología. Diputado y senador de España afiliado a los partidos Demócrata y Republicano Federal. Admirador de Emilio Castelar, considerado el republicano español más importante del XIX y redactor en su periódico *La Democracia*.

previo y el trámite parlamentario, con su debate correspondiente y la diversidad de posiciones, informes, opiniones, ofrecen ciertamente un bagaje informativo útil para el intérprete, pero la organización en una exposición de motivos bien construida para cumplir su papel, aporta desde la mejor fuente posible.

La exposición de motivos es un requerimiento del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, en lo cual el cuerpo parlamentario creado en la Constitución de 1999, sigue la tradición del Congreso, su antecesor. Pero, sobre todo, es un imperativo del sentido común, como tendremos ocasión de ver en detalle en el capítulo subsiguiente. Por lo pronto, con el apoyo de Hernández¹²², revisaremos algunos criterios que nos servirán de guía para redactar una exposición de motivos apropiada. Hay consejos prácticos muy buenos en las obras de Barragán¹²³ y Vethencourt¹²⁴

- Formulados esquemáticamente, deberían exponerse:
- Antecedentes
- Síntomas del Problema
- Posibles causas
- Posibles consecuencias
- ¿Qué pasaría de no legislarse?
- Justificación para legislar
- Pertinencia de la Ley
- Viabilidad
- Alcance
- Referente teórico y legal

Pueden parecer obvios cada uno de los aspectos señalados, pero no nos confiemos y demos una somera mirada a cada uno de ellos.

Los antecedentes serían las circunstancias anteriores que permiten comprender y evaluar la legislación de que se trata. Hay antecedentes políticos, relativos a las condiciones que en el plano de la correlación de fuerzas de poder, su ejercicio o las políticas públicas que su gestión ha dispuesto; antecedentes de diverso orden condicionante como los sociales en toda su variedad, los económicos, los fiscales. Y, desde luego, puede haber antecedentes legislativos. Una ley no tiene por qué ser la primera en abordar esos problemas, es posible que antes se haya intentado resolverlos y puede ser que lo haya logrado parcial o totalmente, pero hace ya mucho tiempo, o que el remedio intentado no funcionara, o que las realidades han cambiado y se plantean

122 Hugo Hernández: *Técnica Legislativa...* Obra citada

123 Barragán: Obra citada

124 Belkys Vethencourt Velasco: *Manual de Técnica Legislativa.* Obra citada

desafíos distintos, acaso que el país ha experimentado cambios constitucionales o legales que requieren un nuevo abordaje normativo.

Cuando hablamos de los síntomas del problema, es preciso que entendamos que una legislación busca atender un problema de importancia social e intenta resolverlo. Síntoma es un término tomado de la Medicina que se ha vuelto de uso generalizado para significar la señal o indicio que permite interpretar qué está ocurriendo o qué es muy probable que acontezca en el futuro cercano. Dado su origen médico, hay que tomar especial cuidado en no confundir síntomas que son elementos subjetivos percibidos por el paciente, tales como dolores y algo distinto que son los signos, elementos de juicio objetivos, fiables clínicamente.

Cuando decimos problema hablamos de circunstancias de solución incierta, sea de menor o mayor complejidad. Así, la exposición de motivos debe reflejar los elementos de juicio que sirvieron al legislador para apercibirse de la existencia una situación problemática que ameritaba respuesta normativa.

Por ejemplo, la deserción escolar es un problema en sí misma, pero también síntoma de problemas mayores como puede ser la situación socio-económica de las familias y la necesidad de inserción temprana en el mercado laboral.

La aparición de una conducta que pudiera tipificarse como delito o la frecuencia sin precedentes en la ocurrencia de delitos de un tipo pre-existente, pueden ser síntomas de problemas en la sociedad. También la disminución de los ingresos fiscales o la insatisfacción derivada de la centralización del poder con sus secuelas de ineficacia y desatención a los problemas de regiones remotas.

La interpretación de síntomas (indicios) como éstos, al ser expuesta por el legislador en la exposición de motivos, auxilian al lector del texto legal a comprender su diagnóstico, continuando, en este caso, con la terminología de origen médico.

Entre los motivos para legislar que es conveniente exponer, están las causas que se considera posible que hayan originado el problema, así como las consecuencias previsibles que el mismo pueda generar en el colectivo. A aquellas se intentará corregir y a éstas prevenir.

Conviene que el legislador ofrezca una explicación razonable acerca de cuáles serían los efectos que estima tendría un vacío legal sobre la materia regulada en los términos que se plantea. ¿Qué pasaría de no legislarse?

Estas explicaciones deberían ser suficientes para sustentar, tanto la justificación de la nueva normativa como su pertinencia. Hay necesidades, reclamos de la realidad social, insuficiencias en la legislación existente, riesgos implícitos en abstenerse de dictar nuevas normas que justifican que se dicte una norma. Todo lo anterior no bastaría si no se explicara las razones por las cuales se estima que la legislación

concreta que se propone dictar es la que corresponde, la que viene a propósito del problema planteado y es conducente al resultado que se procura, la que es pertinente.

En lenguaje usual, alcance tiene un significado que tal vez resulte difícil de encontrar en sus muchas acepciones en el Diccionario de la Lengua. La novena, “Significación, efecto o trascendencia de alguna cosa”¹²⁵ es la que más puede ayudarnos. En el idioma actual, se usa la palabra alcance para referirse a la “Distancia a la que llega la acción o los efectos de algo”, también la “Significación, trascendencia o consecuencias graves...”¹²⁶ En el caso de una legislación nueva, su sentido es prospectivo en cuanto mira al futuro. Ataño al efecto que le atribuye el legislador, el impacto que se espera de la norma.

Una nueva legislación no brota en el vacío, como si saliera de la nada. El estudio realizado por los legisladores no sólo incluye la realidad social y sus demandas, también las enseñanzas de la doctrina y las experiencias en la legislación nacional y la comparada. A esto nos referimos al mencionar los referentes teóricos y legales de la nueva norma.

Dicho lo anterior, es sencillo comprender que la exposición de motivos no forma parte del cuerpo normativo y, por consiguiente, no es ni puede ser vinculante. En una explicación de la intención del legislador, como diría Barcia, de la idea detrás de la ley. En ella se exponen antecedentes, motivaciones e intenciones. Por eso su utilidad práctica.

A modo de ejemplo, tomemos la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, dicho organismo había sido constitucionalmente instituido en la constitución de 1961 y sin embargo, los jueces siguieron designándose de acuerdo al método previsto en la normativa precedente que era su designación para un período de cinco años por la Corte Suprema de Justicia de ternas presentadas por el Poder Ejecutivo, así fue durante los quinquenios correspondientes a los gobiernos de Betancourt y Leoni, hasta que finalmente en 1969, tras la primera victoria electoral de la oposición en 1968 se dictó la correspondiente ley de creación, en proceso legislativo que suscitó amplio debate tanto en el seno del parlamento como en la opinión pública y ante cuyo resultado presentó infructuosamente objeciones el Presidente de la República Rafael Caldera quien la devolvió al Congreso, e incluso llegó a recurrir su nulidad por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema¹²⁷.

Como se trata de un proyecto en el cual trabajé directamente como diputado, pues presidí primero la Comisión Especial y luego la Sub-Comisión correspondiente

125 *Diccionario de la Lengua Española: Obra citada*

126 *Clave. Diccionario de Uso del Español Actual*. 3ª edición. SM. Madrid, 1999.

127 Al asunto me he referido en detalle en mi libro *La 4ta República, la virtud y el pecado* (LibrosXMarcados. Caracas, 2007)

en la Comisión Legislativa, mostraré la exposición redactada para explicar la nueva legislación, tal y como fue publicada en Gaceta Oficial¹²⁸ y en seguida agregaré algún breve comentario complementario, no sin antes observar que se la consideró como parte del conjunto legislativo de la Reforma Judicial, junto al nuevo Código Orgánico Procesal Penal, las leyes de reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Judicial, la Ley de Policía Judicial y del Código de Justicia Militar. Posteriormente, ya en 1999, como en otra parte de este trabajo comento, se le agregó la Ley de Régimen Penitenciario, la única sancionada por el Congreso de la República en la legislatura interrumpida por su disolución.

*Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura
Exposición de Motivos*

La Reforma del Poder Judicial ha estado en el centro del debate político venezolano de los últimos años, como reflejo del lugar que ocupa en la preocupación de la sociedad. Dicha Reforma será exitosa si en la sociedad venezolana toda hay conciencia de que una justicia mejor es el resultado de una comunidad nacional que valora la justicia, dignifica la función de quienes la hacen posible e invierte en el sector, de acuerdo al interés que por él profesa, atención y recursos proporcionales. La valorización de la justicia es imperativa, primero que todo, en el propio ámbito del Poder Judicial.

La Reforma Judicial es un proceso complejo, porque comprende actos de diversa naturaleza realizados por órganos distintos del poder público, por su lado o en colaboración y durante un tiempo más o menos prolongado. No hay ni habrá actos mágicos ni soluciones únicas e instantáneas. Lo que sí debe haber es claridad en el diagnóstico, visión de conjunto y sostenida voluntad del liderazgo. El objetivo de la Reforma Judicial ha de ser crear condiciones para desarrollar una Administración de Justicia nueva y mejor.

En la Reforma Judicial hay tareas para el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, tanto en su máximo tribunal, la Corte Suprema de Justicia, en lo que respecta a sí misma y a las orientaciones e iniciativas que en beneficio del sector pueda asumir, como al Consejo de la Judicatura, en cumplimiento de las exigentes funciones que le asigna la Constitución de la República en su Artículo 217:

“La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará, con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público.”

Es el propósito de este proyecto de ley, transcurridas ya cerca de tres décadas de experiencia en la existencia de la institución, dotar a ésta de un instrumento que la ayude a cumplir las finalidades que para ella concibió el constituyente.

128 Gaceta Oficial N° 36.534 del martes 8 de septiembre de 1998.

El capítulo dedicado a la materia en la Exposición de Motivos del proyecto constitucional, dice lo siguiente:

“La creación del Consejo de la Judicatura fue motivo de largos debates en el seno de la Comisión. Se opinó que el Consejo de la Judicatura debería estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial.

Sin embargo, fue criterio predominante en la Comisión que era necesario asegurar adecuada representación de las otras ramas del Poder Público. Con ello se persigue ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y del Ejecutivo que tan necesario es para su fortalecimiento. Por otra parte se pensó que el Consejo de la Judicatura podría tener atribuciones tales como la elección de los jueces, la preparación del presupuesto, la coordinación de servicios y el establecimiento efectivo de la carrera judicial, que no son atribuciones de una sola sino de las otras ramas de los poderes. En ello la Comisión ha sido, además, consecuente con el criterio de que la independencia de los poderes no excluye la colaboración de éstos en la realización de los fines del Estado.

La Comisión creyó conveniente dejar a la ley la creación y organización del Consejo de la Judicatura.”

En la Cámara de Diputados (Diario de Debates, 19 de octubre de 1960), el parlamentario Rafael Caldera sostuvo,

“En materia de Poder Judicial, yo he sido fervoroso defensor del que llaman las constituciones francesa e italiana “Consejo Supremo de la magistratura” y que para utilizar con más propiedad los términos de la lengua castellana, se llama en nuestro Proyecto Consejo de la Judicatura.”

Tras advertir que “...habría preferido el que la norma constitucional fuera definitiva y actuante...” admitió que la transacción plasmada en el texto del artículo ayudaría a “...solucionar las diferencias y no a cerrar el campo a una transformación jurídica y social que consideramos indispensable.”

La Comisión del Senado, en su informe, (Diario de Debates del Senado, 13 de octubre de 1960) estima que

“La redacción del artículo 217 tiene por objeto dar a esta disposición la mayor flexibilidad para permitir al legislador ordinario reglamentar esta institución.”

El mismo día el Senador José Santiago Núñez Aristimuño, disidente de la redacción definitiva y del razonamiento para sostenerla de la comisión senatorial, pero que votó la norma, insiste en que a su juicio, el propósito del Consejo de la Judicatura sea que el Poder Judicial,

“...sea, en efecto, un poder independiente de los otros poderes públicos y especialmente del Poder Ejecutivo.”

El aspecto legislativo de la Reforma Judicial toca varios textos legales, sean reformas de existentes o normas nuevas. Algunos muy importantes ya se han sancionado, como el

Código Orgánico Procesal Penal, cuyo rol como promotor de cambios que exceden a la norma adjetiva y que deberán alcanzar, desde la efectiva vigencia de derechos y garantías constitucionales hasta la transformación de la organización de la jurisdicción penal, del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

La legislación, claro está, no basta. Ella es una indispensable primera etapa que debe ofrecer bases sólidas y sanas para el desarrollo de las instituciones, después viene cumplirlas cabalmente e ir aprovechando la experiencia para mejorarla.

Entre las normas cuya modificación es más solicitada está la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, originalmente dictada en 1969 y reformada en 1988. Las razones de esta insistencia son fáciles de comprender. Hasta ahora, los resultados de su desempeño están muy por debajo de las expectativas generadas por su creación y de la intención del constituyente.

La enorme concentración de atribuciones muy diversas, en un solo organismo, el cual además es un cuerpo colegiado, conduce a su inoperancia o a un poder indeseable e inconveniente por su magnitud. El resultado, a pesar de los esfuerzos que con variable intensidad y pertinencia, se han hecho en varios periodos constitucionales, es una administración pesada, ineficiente y poco creativa para encontrar soluciones y un régimen disciplinario frecuentemente inoperante, cuando no excesivamente lento o con decisiones que a menudo no resisten la revisión en grado. La acumulación de causas disciplinarias sin resolver y las decididas por prescripción, producen desconfianza en los mecanismos legales vigentes y se traducen en deterioro y desprestigio del Poder Judicial.

El cuadro presenta características de burocratización, gerencia deficiente, respuestas inoportunas e insuficientes a los problemas y, prácticamente, impunidad disciplinaria.

Este proyecto plantea una nueva organización para el Consejo de la Judicatura, separando el área administrativa de la disciplinaria. Para la primera, se distingue el nivel de dirección del operativo, preservando en aquel su papel supervisor y se introducen elementos que promueven la elevación del profesionalismo de los funcionarios y criterios de índole meritocrático para el ingreso y permanencia. Para la segunda, se crea una instancia cuya única función es conocer de esas causas, con claridad en la tipificación de los ilícitos y sus sanciones y con un proceso breve y transparente que merezca confianza tanto a los ciudadanos como a los jueces, todo ello apoyado por una inspección y vigilancia fortalecida.

A este proyecto que hoy presentamos se llega luego de un trabajo sostenido y cuidadoso que en su última etapa ha tomado más de tres años, en el cual convergen iniciativas de distintos orígenes pero nacidas de similar inquietud y que recabó la opinión verbal, escrita o ambas de numerosas instituciones y personalidades que acudieron al Congreso tanto atendiendo convocatorias como por propia voluntad espontáneamente expresada.

En 1995, el propio Consejo de la Judicatura consignó ante el Presidente del Senado un ante-proyecto legal para su reforma. Ese mismo año, el 6 de julio, un grupo de diputados presentó un proyecto de Ley Orgánica que crea la Jurisdicción Disciplinaria Judicial, el cual fue aprobado en primera discusión. El 4 de julio de 1996 se presentó un Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, cuyo estudio fue encargado a la misma Comisión. En la Exposición de Motivos, el Ejecutivo expresa:

“En los veintiocho años de existencia del Consejo de la Judicatura muchas han sido las controversias que se han suscitado con su actuación. Pero sin entrar en el análisis de esas controversias, lo cierto es que el Poder Judicial, lejos de fortalecerse y adquirir prestigio y confianza, ha sido señalado como uno de los causantes de la denunciada inseguridad jurídica.”

En el desarrollo de sus labores, la Comisión Especial solicitó y obtuvo de instituciones y profesionales representativos del quehacer jurídico. Cada uno de esos aportes fue analizado.

En cumplimiento de la misión encomendada por la Cámara de Diputados, la Comisión Especial encontró necesario y conveniente superar el proyecto original y orientar sus labores hacia la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. El espíritu inicial de separar la competencia disciplinaria de la administrativa se mantuvo, pero en el contexto de una transformación del organismo, la cual comprendiera los demás aspectos de su actividad.

A la separación de las funciones administrativas y disciplinarias en salas distintas del Consejo: la Administrativa integrada por tres Consejeros, y la Disciplinaria, integrada por cinco Consejeros, se la apoya con un conjunto interesante de cambios con la intención de mejorar su eficiencia.

Los Consejeros serán designados en representación de cada una de las ramas del Poder Público en la forma siguiente: Cuatro principales y sus correspondientes suplentes por la Corte Suprema de Justicia; dos principales y sus correspondientes suplentes por el Congreso, en sesión conjunta de las Cámaras del Senado y de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los presentes; y dos principales y sus correspondientes suplentes por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Los suplentes suplirán las faltas absolutas y temporales de los principales.

La Corte Suprema de Justicia designará un Consejero para integrar la Sala Administrativa y tres Consejeros para integrar la Sala Disciplinaria. El Congreso designará un Consejero tanto en la Sala Administrativa como en la Sala Disciplinaria y el Presidente de la República designará también un Consejero tanto en la Sala Administrativa como en la Sala Disciplinaria.

Los Consejeros y sus suplentes durarán cinco años en sus funciones y podrán ser ratificados hasta por una vez más. Las designaciones deberán hacerse dentro de los primeros noventa días del período constitucional.

Mientras la Sala Plena tiene solo competencias generales de elaboración de políticas y planes y definición presupuestaria, son las salas de tres miembros las que llevan el peso de la institución.

La Sala Administrativa es directora y reguladora. Establece líneas de acción, hace designaciones, dicta reglamentaciones y supervisa el cabal cumplimiento de sus decisiones.

La ejecución, en procura de gerencia eficaz, está en manos de órganos operativos, cuyas cabezas se escogen en la Sala mediante concurso y con exigencias profesionales altas y cuyo funcionamiento deberá seguir las mismas pautas de profesionalismo y permanencia y ascenso meritocráticos.

La principal innovación en este campo es la figura del Director Ejecutivo, gerente general de la administración del organismo y de los tribunales, cuyo desarrollo reglamentario y experiencia práctica serán fundamentales a la hora de propiciar la transformación del aparato organizativo de apoyo a la actividad jurisdiccional.

La Sala Disciplinaria, por su parte, se concentrará en el conocimiento y decisión de los procedimientos disciplinarios —con potestad de nombrar su personal auxiliar y dictar su propio reglamento—, buscando así superar la actual situación de denuncias sin pronunciamiento, expedientes iniciados y engavetados o terminados por prescripción a causa de la falta de actividad. El proceso oral y público, ofrece mayores garantías tanto para el juez imputado como para el denunciante. La denuncia temeraria acarrea responsabilidades civiles y penales.

Un capítulo se dedica a la Defensa Pública Penal. En él se crea el Servicio de Defensoría Pública Penal, al frente del cual estará un Director designado por concurso, cuyas condiciones profesionales se estipulan. Igualmente se señalan la gratitud de las actuaciones del Defensor Público y su obligación de lealtad al defendido y las bases para el desarrollo de una carrera funcional, con estabilidad, criterios de evaluación y régimen disciplinario.

La Escuela de la Judicatura es jerarquizada y se establecen las bases para la elevación de sus niveles de calidad académica y la ampliación de su campo de acción.

Uno de los cambios más prometedores es la nueva configuración para las funciones de inspección y vigilancia a cargo de la Inspectoría de Tribunales. Su responsable, el Inspector General de Tribunales, es designado por la Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada, a fin de reforzar su jerarquía e independencia. Los inspectores serán designados por concurso.

A la Inspectoría, además de sus atribuciones de inspección y vigilancia, corresponde la investigación de las denuncias y la presentación de la acusación ante la Sala Disciplinaria.

E define el objeto de la responsabilidad disciplinaria, a la cual están sometidos inclusive los miembros del Consejo. Se regula, a fin de subsanar los inconvenientes que se han presentado, la participación del Ministerio Público en los procesos disciplinarios judiciales. Se determinan los ilícitos disciplinarios, incluyendo entre ellos nuevos tipos, aconsejados por la experiencia práctica, y se los clasifica según la sanción que puedan merecer: Amonestación (verbal o escrita), Suspensión y Destitución. El procedimiento es oral y breve y los consejeros pueden llegar a su conclusión mediante libre, razonada y motivada convicción.

Se propone que la ley entre en vigencia el 23 de enero de 1999, al comenzar el próximo período constitucional y se establece un régimen procedimental transitorio para las causas disciplinarias en curso, al momento de derogarse la ley promulgada el 24 de agosto de 1988.

Al texto de la Exposición de Motivos que mostramos a título de ejemplo, deben hacerse varias observaciones.

En el plano formal la redacción, si bien clara, es susceptible de mejoras. Evitar las oraciones muy largas con comas intercaladas ayudaría, sin duda, a su mejor comprensión.

Se advierte error material en la transcripción como sustituir “gratuidad” por “gratitud” que nos llama la atención acerca de la necesidad de corrección de pruebas en los servicios de publicaciones oficiales. Pero obviando esos, hay otro atribuible al ente emisor que puede inducir al lector a confusión, como referirse a “las salas de tres miembros” cuando las dos dispuestas son, respectivamente, una de cinco y una de tres consejeros, con lo cual la Sala Plena quedaría integrada por ocho.

En cuanto al fondo, se explica suficientemente por qué se estima necesaria la legislación así como su justificación; el contexto social e institucional exigente de medidas legislativas, sus antecedentes, también los estudios y consultas realizadas. La ubicación más amplia en el ámbito de la reforma judicial sentida en la sociedad como una necesidad, para lo cual se menciona el cuerpo de leyes dictadas o en trámite. Igualmente, se expone con claridad el objeto del proyecto y se resume la estructura de sus disposiciones previstas para alcanzarlo.

La previsión de una *vacatio legis* es razonable, de modo de dar oportunidad al Estado para prepararse adecuadamente para la implantación de las novedades. No

obstante, éste podría parecer relativamente reducido, aunque podría explicarse ante la proximidad del fin de un período constitucional y el inicio de uno nuevo.

Sin embargo, la exposición adolece de insuficiencia al omitir el impacto fiscal de la reforma. Es evidente que el nuevo modelo organizacional asumido implicará erogaciones públicas que habrían de ser estimadas. La relación costo-beneficio de éstas debería ser analizada. Aunque no tengo duda de que se trata de un gasto fiscal más que justificado, dado el reclamo colectivo de cambios para una Administración de Justicia mejor, su ponderación luce lógica, máxime si se considera que dadas las fechas, estas erogaciones requerirán, en la primera vez, de créditos adicionales al presupuesto.

El sujeto titular del Derecho es la persona humana. La persona humana es persona humana en cuanto asiento de responsabilidad y de libertad, y todo el derecho, en definitiva, no viene a ser más que un orden de valores por el cual creamos a las libertades fundamentales de la persona humana, un sistema de seguridad jurídica.

Dardo Regules¹²⁹

Mediante el Derecho aseguramos a la persona humana seguridad jurídica para los libertades fundamentales. No lo olvidemos cada vez que trabajemos en un proyecto de ley. El epígrafe del Senador Regules encabeza este capítulo referido al proceso legislativo para que tengamos siempre presente que la persona humana, hombre o mujer, niño o anciano, de cualquier raza, credo o condición social, sea amigo o no, es centro y meta del orden social y, como tal, es la primera y principal preocupación de la legislación.

El de la legislación es un proceso en el que podemos distinguir tres etapas: La pre-legislativa, la legislativa y la post legislativa. No es lineal, irreversible o indetenible. Tiene idas y vueltas. Se detiene, se acelera. A orillas del camino habrá distintas llamadas para tomar atajos o para cruzar a la derecha o a la izquierda. Unas voces pedirán que se haga más, otras que se haga algo distinto y otras que es mejor no hacer nada.

Siendo muy joven, asistí con papá al Nuevo Circo a ver el boxeo. Él era muy aficionado a ese deporte y hasta cierto momento, también lo fui¹³⁰. En el coso abundaban los gritos animando o insultando a los púgiles. Me dijeron que en el fragor del combate, ellos no podían distinguir qué les gritaban en aquel concierto desafinado de imprecaciones, solo un ulular más o menos gaseoso, amorfo. Pregunté

129 Dardo Regules: *Discurso en el Senado de Uruguay, 1945: Nota uruguaya sobre el paralelismo entre Paz y Democracia*. En *Por la Justicia y el Derecho Internacionales*, Volumen II de los Artículos, Proyectos, Discursos y Obras del Doctor Dardo Regules editado por la Cámara de Representantes el 10.06.97. Discípulo de Rodó, Regules (1887-1961) es un político y jurista uruguayo, fue representante nacional y senador, ministro del interior, militó en la Unión Cívica y apoyó la fundación del PDC.

130 Mohammed Ali y Sugar Ray Leonard fueron, lo confieso, mis últimas lealtades pugilísticas. Me impresionaron la defensa del galés Howard Winstone y la elegancia de "Mantequilla" Nápoles. A los grandes criollos de mi tiempo de aficionado, fajadores o estilistas, los perdían la indisciplina o el alcohol. Duele.

a uno alguna vez y su lacónica respuesta fue “Depende”. No sé si de quien gritara o de la potencia de su voz o de qué gritara.

En todo caso, el legislador, como representante popular y responsable de decisiones normativas que pueden influir en la vida de muchos por muchos años, no puede darse el lujo de desatender, ni siquiera el criterio de la grada. Tiene que escuchar, diferenciar y comprender. Así mismo, cuando la situación lo amerite, atender supondrá responder, tanto en el sentido de explicar cómo en el de replicar. Es parte de su trabajo.

La “sordera” democráticamente vedada no incluye aquella psicológicamente recomendable a la cual conviene recurrir como táctica en el debate o incluso como mecanismo de preservación de nuestra salud emocional, invalorable a la hora de tomar decisiones.

Los insultos, las descalificaciones, los ataques personales muchas veces desconsiderados no serán infrecuentes en el debate público y ni siquiera en el debate parlamentario,¹³¹ es mejor dejarlos pasar. No debemos permitir que contaminen nuestro juicio acerca de lo verdaderamente importante. Adicionalmente, más daño hacen los insultos a quienes los profieren. Acaso sea útil tener a mano, para uso en casos de necesidad, de lo que cuenta un parlamentario de la veteranía y agudeza de Giulio Andreotti, en su semblanza de uno de los constituyentes italianos de postguerra en 1947, la que produciría la Constitución republicana vigente.¹³² Umberto Merlin¹³³ era “sordo a ultranza” y usaba un aparato que lo ayudaba a oír. Presidiendo un Congreso nacional partidario, en momento especialmente convulsionado de una diatriba interna raramente serena, “Apenas sentía bulla en el auditorio, despegaba el contacto de modo de no percibir mínimamente los intercambios de epítetos y menos los rumores. Continuaba sonriente y daba la palabra a los inscritos en la lista. Al final, expresó palabras de complacencia por el perfecto desarrollo de la sesión”.

Al introducir la aproximación de la doctrina mexicana de las técnicas legislativas, Gámiz Parral¹³⁴ resume que los criterios no se limitan a lo indispensable como el objeto y los fines de las normas y al satisfactorio seguimiento de normas técnicas, sino aquellos relativos a equidad y otros valores sociales, eficiencia y costos, incentivos. Así mismo, los aspectos de la institucionalidad, vistos en línea con Douglas North¹³⁵, como “reglas de juego” de la sociedad, asociada al modelo de

131 El parlamentario inglés Greg Knight publicó dos libros *Honourable Insults* y *Parliamentary Sauce* en el tema del insulto parlamentario. Hay muchos más en la literatura británica, norteamericana y de otras democracias.

132 Giulio Andreotti: *I Nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002.

133 Umberto Merlin (1885-1964) DC. Diputado del Reino, constituyente para la República, cuatro veces senador, ministro de Obras Públicas y de Correos y Telecomunicaciones.

134 Máximo N. Gámiz Parral: *Legislar, quién y cómo hacerlo*. 2ª edición. Limusa-Noriega. México, 2007.

135 North, Douglas C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

desarrollo político o económico y en ese contexto, su papel en asuntos como la intervención del Estado en la actividad económica.

Ya lo decía uno de nuestros grandes legisladores, Fermín Toro en sus *Reflexiones*¹³⁶,

“...ciertamente ha sido, en todos los tiempos, el problema más bello y más delicado de la ciencia del gobierno, determinar qué parte toma a su cargo la ley en la dirección de los intereses de la sociedad, y qué parte deja a la conciencia, a la actividad y a la inteligencia de los individuos...”

Para concluir: “esta es la gran cuestión de la armonía social” cuya garantía, siempre exigente por la multitud de presiones que se ejercen sobre el proceso en distintas direcciones, es el aporte que se espera de la política al bien común que la sociedad humana aspira. Y ¿En qué consiste esa armonía? Para Toro, definir la cuestión es asunto claro y sencillo, “...en la justa separación de las dos esferas de acción: la pública y la individual”, pero está consciente de la dificultad de su realización práctica: “Difícil es mantener claros los límites” pero, sin embargo, “todo es difícil en la sociedad, por lo mismo que ningún problema social se resuelve por un solo principio.” La sabiduría del estadista nos señala una ruta. Los dogmatismos nos ofrecen todo resuelto con unos cuantos silogismos, cuando no con sofismas. Por ahí no es. El dogmatismo de los principios únicos no será el que nos ayude con los problemas sociales.

La atención a esos factores múltiples en tensión y conflicto que pueden ser estructurales o coyunturales, y presentarse en lo económico, lo fiscal, lo social, lo cultural o lo específicamente políticos no es eventualmente prescindible, porque su presencia real y el cuidado que reclaman no es cuestión de opiniones, de modo que dependan de tal o cual ideología. Legislar siempre exigirá tanta apertura intelectual y relación con la realidad, como claridad en los objetivos y adecuada técnica. Legislar siempre será difícil y la dificultad aumenta si se vuela a ciegas, sea improvisando desordenadamente o lo contrario, dejándose guiar por un prejuicio que es lo que en realidad son las recetas de los ideologismos. Por ese camino sólo hay un destino: el fracaso.

Etapa pre-legislativa

La etapa pre-legislativa consiste en los trabajos previos a la preparación y presentación de un proyecto de ley. Suponen conocimiento del problema, estudio de las soluciones intentadas y su impacto, así como estudios en el Derecho comparado,

136 Fermín Toro: *Reflexiones sobre la Ley del 10 de abril de 1834*. Caracas, 1845 en *La Doctrina Conservadora*, Fermín Toro. Obra Citada

incluidas principalmente las iniciativas legislativas que para afrontar problemas similares se ha acometido en otros países, comenzando por aquellos con más similitudes con el nuestro y siempre tomando en cuenta las obvias diferencias, las emprendidas en las democracias más avanzadas y sus resultados.

Los legisladores tienen conocimiento de un problema, sea en virtud de su propia experiencia y estudios o de sus labores de representación, o porque se lo presentan sectores interesados en su atención. También ocurre que sea pública y notoria su existencia.

En este punto hay que llamar la atención, con una señal de tránsito amarilla de precaución, ante los proyectos listos, “generosa” contribución a la legislación nacional que nunca es desinteresada, por parte de quienes buscan que el Poder Público actúe al servicio de su interés particular. Por lo general está bien elaboradas y probablemente en un buen bufete, nacional o internacional, pero no están pensadas en función del bien común.

No es que interés privado e interés público sean irreconciliables. No lo son y, en principio, no tienen por qué serlo. Es oportuno recordar la afirmación de Ugalde¹³⁷,

Los políticos dignos se dedican al bien común, al difícil arte de hacer que lo público redunde en beneficio de lo privado y lo privado se empeñe en la construcción del bien común.

Con la ayuda de expertos deben estudiarlo en sus causas, consecuencias e implicaciones, así como revisar las soluciones al mismo que se han intentado previamente, tanto en el plano legislativo como en el administrativo, si las hubiera. En éstas, lo lógico es ver cómo han funcionado, cuáles han sido sus impactos positivos y cuáles los negativos y las razones para unos y otros.

Si se trata de un problema de larga data, lo procedente es comprender por qué no ha sido atendido y, de haberlo sido, por qué no se ha solucionado completa o parcialmente. Si se trata de un problema que se plantea o se ha planteado en otros países, conviene saber cómo lo han atendido. Estudiar su legislación, la visión que la inspira y los razonamientos que la sostienen, así como la experiencia obtenida acerca de su funcionamiento.

En materia de Derecho comparado es preciso tener en cuenta las diferencias entre las distintas realidades nacionales y su incidencia en el problema planteado, así como el marco político dentro del cual se desarrollan, para evitar los riesgos del trasplante legislativo. No es lo mismo la legislación electoral para una población urbana, con servicios de energía eléctrica que funcionan regularmente, o mayoritariamente alfabetizada que para una donde estas condiciones son escasas.

137 Luis Ugalde: *Elogio de la Política*. ABEditiones UCAB. Caracas, 2016.

Y tampoco será igual la ley electoral en una democracia con instituciones que funcionan brindando seguridad a todos que en un contexto de institucionalidad precaria que recién sale o pugna por salir del autoritarismo. También es muy diferente la regulación legal del sufragio en sistemas cerrados de partido único, en los cuales éste cumple una función de decorado legitimador.

Este análisis de antecedentes específicos y contextuales, nacionales y extranjeros, nos ayudará a valorar si es verdaderamente necesaria una respuesta legislativa al problema.

No es un trabajo sencillo. El legislador y los expertos que lo asisten deberán dedicar tiempo y esfuerzo a la etapa pre-legislativa. A la pregunta de ¿Cuánto tiempo se invierte en la preparación de un proyecto? el profesor Dave Marcello del *Public Law Center* de las universidades de Tulane y Loyola en Nueva Orleans, responde que las proporciones son, en promedio, cincuenta y ocho horas de investigación, dieciocho horas de reuniones y cuatro horas de escritura.

Eso contrasta, desde luego, con esos textos que eran “para ayer”, con las prisas frecuentes que se escudan en que “no hay tiempo” y piden llamar “al tipo que sabe” y preguntémosle “qué hacer”, y listo.

Cierto que esas circunstancias pueden presentarse. También que un trabajo sistemático y permanente de estudio puede disminuir, e incluso minimizar, su frecuencia al posibilitar la prevención y la anticipación. Porque sabemos que los resultados del apuro y la improvisación sólo por milagro resultan favorables. Y los milagros son raros. Por eso son la excepción y no la regla.

Hablando de ordenanzas municipales, las leyes de nivel local, pero perfectamente válidas para cualquier instancia, Fortunato González¹³⁸ nos resume la “Investigación previa integral” que debemos abordar “antes de comenzar la redacción” del proyecto. Su énfasis es suficientemente claro: Investigación Previa Integral. Investigación es indagación mediante un estudio suficientemente profundo y amplio. Previa quiere decir anterior, anticipada, precedente. E integral completa, total, cabal. Ante todo, constatar la demanda de regulación y de seguidas, cumplir los siguientes pasos de indagación:

- **Competencia** ¿Tenemos constitucional o legalmente esa competencia?
- **Vigencia.** ¿Corresponden al ámbito de nuestro poder regulador?
- **Legitimidad y concordancia.** ¿Responden las normas que nos proponemos a las necesidades o aspiraciones colectivas y son coherentes con el marco constitucional y legal?
- **Eficacia.** ¿Son posibles su aplicación y su cumplimiento?

138 Fortunato González (Director de CIEPROL): *Manual Básico de Técnica Legislativa. Cómo hacer buenas ordenanzas*. Universidad de Los Andes. Vicerrectorado Administrativo. Mérida, 2016.

- **Conveniencia** ¿Los efectos previstos son de utilidad?
- **Valor o mérito** ¿Es ventajosa, oportuna y adecuada?
- **Costos** ¿Cuáles son las consecuencias políticas, económicas y sociales de la norma propuesta? ¿Estamos en posibilidad real de asumirlas

En disposición que viene de la tradición normativa del parlamentarismo venezolano, el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional¹³⁹ exige que cada proyecto de ley esté acompañado de una Exposición de Motivos, en la que debe aparecer los proponentes, los objetivos que se espera alcanzar y su impacto o incidencia presupuestaria y económica.

Tal es la importancia que se atribuye a este requisito que la misma norma establece:

En caso que un proyecto no cumpla con los requisitos señalados, de acuerdo al criterio de la Junta Directiva, se devolverá a quien o quienes hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose mientras tanto el procedimiento correspondiente.

La historia, sin embargo nos dice que el cumplimiento de esta disposición ha sido más que defectuoso, ahora y antes.

Acerca de la lógica y la utilidad práctica de la Exposición de Motivos hemos comentado in extenso en capítulo anterior. Detengámonos unos instantes en los requisitos exigidos para la misma en el reglamento parlamentario. Son requisitos formales, ciertamente, porque los establece una norma, pero también son materiales, porque los dicta el sentido común.

La identificación de los proponentes no es ociosa, por cuanto la iniciativa legislativa entre nosotros, como veremos más adelante, tiene una titularidad que es múltiple y en algunos casos, concurrente.

Los objetivos que se espera alcanzar se refieren al propósito del legislador, a lo que busca, y por lo mismo está llamada a convertirse en valiosa herramienta para el intérprete y, ante todo, para el ciudadano.

El impacto e incidencia presupuestaria y económica es cuestión fundamental y sin embargo subestimado por quienes se dejan dominar por la fantasía ideológica, los deseos y las buenas intenciones o por las que no lo son.

¿Cuánto cuesta? Es una pregunta indispensable y sin embargo, no siempre formulada honestamente por el decisor legislativo. No ha sido raro que a materia de tanta trascendencia, se aplique el refrán criollo, “El que venga atrás que arree”.

La legislación tiene impacto económico, porque el Estado funciona dentro de la sociedad y ésta tiene sus relaciones económicas. El gasto o el ahorro público impactan el funcionamiento económico, tal y como lo hacen la restricción o la liberalización.

139 Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 103

La legislación tiene incidencia fiscal, sea porque genere directamente gasto público en su implementación o porque lo ocasione, como consecuencia de su aplicación. Si ésta es inmediata, será también presupuestaria. Hay que ubicarla en partidas concretas y, si no está prevista, ameritará de créditos adicionales al presupuesto para su puesta en marcha en el ejercicio fiscal. En ese caso, el legislador deberá considerar también la oportunidad, la pertinencia y la prioridad de esa erogación, de cara a los efectos que espera producir.

Tener presente el consejo práctico de Hamilton nunca es sobrante,

Cuando una ley es defectuosa, sólo puede consistir en una de estas tres causas: falta de poder, falta de saber, falta de conocimiento del asunto en el legislador.¹⁴⁰

Si la “falta de poder” se refiere a que ha fallado el Estado, es decir sus Poderes Públicos en cumplir y hacer cumplir lo dispuesto, la responsabilidad del representante popular, como legislador y como contralor de la acción de gobierno es parcial, pero la misma es ineludible si se refiere a que el órgano no tuviera competencia o a que el propósito del legislador excede a las posibilidades reales del Estado o a los márgenes de acción que le ofrece la realidad social. La falta de saber y la falta de conocimiento del asunto son inexcusables.

Etapa legislativa

La etapa legislativa está constituida por los diferentes actos deliberados y aquellos eventos más o menos sobrevenidos que transcurren desde la presentación del proyecto hasta la sanción de la ley por el órgano legislativo y su promulgación según dispongan las formalidades constitucionales.

Comencemos con un consejo práctico: En la legislación no es posible la “paternidad irresponsable”. Al aseverarlo no pretendo ignorar que se hayan dictado actos legislativos que pueden considerarse irresponsabilidades con consecuencias lamentables, de lo cual nunca podemos considerarnos a salvo, no obstante los filtros o controles que el mismo proceso deliberativo, así como los requerimientos constitucionales imponen en su camino.

Si en la legislación no hay paternidad irresponsable es porque los hijos abandonados no sobreviven al proceso. Al presentarse, los proyectos compiten con otros por la atención de las Cámaras, aparte de que normalmente están expuestos a las resistencias y los desacuerdos. Quienes promuevan una iniciativa deben seguirla en cada uno de sus pasos, cuidarla, estar allí para defenderla, explicarla y estar abiertos a la negociación y el compromiso. No basta con presentarla.

140 Hamilton: Obra citada

Todo ello sin olvidar la observación de Hamilton citada en el capítulo inicial, “Un proyecto es de quienes lo aceptan y le dan autoridad”. Alguien la redacta, alguien la propone, pero no es su obra, sino del cuerpo. Promover su aceptación, allanar obstáculos, convencer de sus ventajas, disipar temores y aprehensiones, recibir con flexibilidad las propuestas que lo mejoren o aumenten sus posibilidades de aprobación, sí son tareas del proponente.

Al final, como se ha señalado, la legislación es obra colectiva, pero será la dedicación de sus proponentes la que la proveerá del impulso necesario para llegar a convertirse en ley.

Peña Solís¹⁴¹ distingue tres fases en esta etapa del procedimiento legislativo: la iniciativa o impulso inicial; la constitutiva, de su discusión y sanción por el cuerpo legislativo y, finalmente, la integradora de la eficacia que consiste en su promulgación y publicación. A cada una nos referiremos.

La iniciativa

En Venezuela pueden presentar proyectos de ley (Artículo 204 CRBV)

- El Ejecutivo Nacional
- La Comisión Delegada y las comisiones permanentes de la Asamblea
- Tres diputados a la Asamblea Nacional
- El Tribunal Supremo de Justicia, para leyes judiciales.
- Al Poder Ciudadano, para leyes relativas a la Contraloría General, el Ministerio Público y la Defensoría del pueblo.
- Al Poder Electoral para leyes relativas a su materia
- A un número de al menos 0,1% de los electores por iniciativa popular
- A los Consejos Legislativos estadales en leyes relativas a los estados.

En todas las constituciones de Venezuela, incluida la de la Gran Colombia de 1821, la preeminencia en la iniciativa legislativa fue parlamentaria, hasta la de 1999 que prefiere nombrar primero al Ejecutivo, acaso como otro rasgo de los sesgos del proceso constituyente de ese año. Desde 1811 la iniciativa legislativa fue, siguiendo el modelo norteamericano, exclusiva de los miembros del Congreso hasta las Cartas de 1857 y 1858 que la asignaron también al Ejecutivo, pero la constitución federal de 1864 volvió a la iniciativa parlamentaria exclusiva en la legislación, lo cual permanecería hasta la primera reforma gomecista de 1909, la cual expresó la competencia concurrente con la expresión “de igual modo” a los ministros del ramo en determinadas materias. La modalidad de iniciativa concurrente se mantuvo en

141 José Peña Solís: *El Procedimiento Legislativo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 2009.

las reformas de ese período político en 1914, 1922, 1925, 1928 y 1931. También en las reformas de 1936 y 1945 por los Congresos elegidos¹⁴² durante las presidencias de López Contreras y Medina Angarita. Principio mantenido en la Carta dictada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1947, con la precisión adicional de exclusividad ejecutiva en la presentación de la Ley de Presupuesto. Así continuaría, incluso en la constitución dictatorial de 1953.

En 1961, el Constituyente optó por expresar la misma concurrencia de otro modo, e incorporando a ella nuevos actores. Además del Congreso a través de sus comisiones y miembros y del Ejecutivo Nacional, a los cuales no se les establece limitación alguna en cuanto a la materia de los proyectos, se incluye la iniciativa popular por al menos veinte mil electores debidamente identificados con iniciativa igualmente general en cuanto a la materia. E incorporó, con límites en cuanto a la materia, a la Corte Suprema de Justicia, a la que atribuye también iniciativa legislativa “cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales”, locución idéntica a la usada por el artículo 204 CRBV en sus numerales 4,5, 6 y 8, referentes al Tribunal Supremo de Justicia, el Poder Ciudadano, el Consejo Nacional Electoral y los consejos legislativos estatales. En cuanto a estos últimos, el que se los señale en singular “Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados”, indica la lógica que orienta la disposición, porque no podría un parlamento regional por su cuenta atribuirse la exclusividad de la iniciativa en las “leyes relativas a los Estados”. ¿Corresponde a uno? ¿A cuál? La verdad es que podría ocurrir que a dos o más consejos legislativos se les ocurriera presentar proyectos, lo cual no representa problema alguno.

La legislación es actividad propia del Poder Legislativo y la iniciativa, la capacidad de poner en movimiento el proceso de la legislación la ejerce naturalmente él, también el Ejecutivo o un número de ciudadanos y en ciertas materias relacionadas con su competencia, la Constitución permite a otros órganos del poder público proponer. Esa, precisamente, es una diferencia crítica entre el órgano representativo de la soberanía popular y los demás, es el único que dicta normas que regulan a todos los demás, como en nuestro caso actual, está recogido en el numeral 1 del artículo 187, pues le corresponde “Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”.

Nunca se le ocurrió a nadie confundir la concurrencia con exclusividad. En realidad, es lo contrario. El diccionario lo define como la “Acción o efecto de

¹⁴² Los senadores eran elegidos por las Asambleas Legislativas de los estados y los diputados por la Asamblea de Municipalidades, integrada por los concejales de todos los distritos de la entidad. En el Distrito Federal, cuya jurisdicción abarcaba los actuales Municipio Libertador, Distrito Capital y el estado Vargas, entonces Departamento, los elegía su Concejo Municipal que era uno solo para toda esa área.

concurrir¹⁴³, y esto es juntarse, coincidir, contribuir. Concurrencia es coincidencia. El Congreso dictó la Ley del Consejo de la Judicatura en 1969 y la reformó en 1998 en un paquete de leyes judiciales; reformó el Código de Procedimiento Civil en 1985 y transformó el proceso penal con el Código Orgánico Procesal Penal de 1998, sustitutivo del viejo Código de Enjuiciamiento Criminal con juicio inquisitivo.

Bajo el imperio de la actual Constitución, la Asamblea Nacional reformó la Ley del Tribunal Supremo de Justicia en 2004 y, en octubre de 2010 ya elegida la Asamblea nacional para el período subsiguiente a iniciarse en enero de 2011. Sin embargo, con posterioridad a enero de 2016, ha sostenido el máximo tribunal en su jurisprudencia, la imposibilidad de la iniciativa parlamentaria en la reforma de su ley, las del Poder Electoral y las relativas a los órganos del Poder Ciudadano, en virtud de una pretendida iniciativa exclusiva por su parte y la de esos órganos del Poder Público en cuanto a su legislación.

Ya la doctrina había establecido con anterioridad el error de esa interpretación, como podemos leer en la obra de Peña Solís en 2009,

Por supuesto que se trataba de una tesis totalmente carente de fundamento, porque no resulta posible inferirla ni de la interpretación literal, ni de la interpretación sistemática del texto constitucional, dado que el artículo 204, al conferirles esa titularidad, de ninguna manera pretende sustraérsela a los Poderes a los que se las atribuye en forma general, esto es, al Poder Legislativo y al Poder ejecutivo, pues una sustracción o limitación de esa potestad de iniciativa general, solo puede tener fundamento en una disposición expresa de la Constitución.¹⁴⁴

La conclusión es que con esa pretensa iniciativa exclusiva y excluyente se interpreta que la cuestión de la iniciativa legislativa dependería de la orientación de la mayoría parlamentaria. Si son “los míos”, la tienen y si son otros, no. Ese razonamiento es contrario a la letra y el espíritu de la constitución de 1999 y a la lógica de funcionamiento de un sistema democrático. ¿Por qué? Porque excluye el pluralismo y la alternancia, dos supuestos elementales de ese modelo.

Por otra parte, es de importancia destacar la posibilidad de la iniciativa popular en la legislación. En la constitución de 1961, con veinte mil firmas y en la de 1999 con un número equivalente al 0,1% de los inscritos en el Registro Electoral, lo cual vendría a ser una cantidad muy similar. No tiene límites en la materia la iniciativa popular, ni puede tenerlos. En esto, el Constituyente diferencia, razonablemente, el derecho a la iniciativa legislativa popular del derecho a la abrogación total o parcial de las leyes por vía de referendo popular.

143 Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª edición. Madrid, 2000.

144 Peña Solís: *Obra citada*

En este caso, el penúltimo aparte del artículo 74 constitucional excluye de esa posibilidad, en materia fiscal, las leyes de presupuesto, las tributarias, las de crédito público y en materia de derechos humanos, las leyes que los protejan, garanticen o desarrollen y las de amnistía, así como las aprobatorias de tratados internacionales. En estos últimos, en cambio la aprobación sí puede consultarse al pueblo en referendo y la iniciativa corresponde al Presidente de la República, a la Asamblea Nacional por mayoría de dos tercios y a la iniciativa del 15% de los electores.

La fase constitutiva, la de discusión y sanción, tiene a su vez varios pasos, marcados éstos por la lógica material y la formalidad.

Primero, hay que elaborar el proyecto de ley.

Sobre el proyecto

En sede parlamentaria, cuando se ejerce desde allí la titularidad de la iniciativa, pueden hacerlo los diputados en número de tres o las comisiones. En todo caso, el proyecto irá al estudio de una comisión, bien porque salga de allí o porque, recibido por la Cámara, ésta lo remita a esa instancia. Lo cual puede ocurrir en una comisión permanente, aquella a la que por su competencia específica corresponda, o una comisión especial, constituida sólo a ese efecto.

Para la redacción del proyecto, el citado Thornton¹⁴⁵ recomienda mantener el diseño simple, sincero y ordenado lógicamente de modo compatible con su objeto. El redactor debe “ponerse en los zapatos” de los distintos usuarios o afectados por la ley, así como tener presente el lugar de esta ley en su contexto; revisar si las regulaciones previstas o las competencias que se requieren para hacerlas cumplir ya están en otros instrumentos, por lo cual tal vez sólo sea necesario una regulación en norma sub-legal.

Igualmente, es imperativo reconocer las realidades políticas si el contenido del proyecto toca aspectos políticamente sensibles. **La estructura de un proyecto puede contribuir a facilitar o, al revés, a enervar u obstruir su aceptación.**

Como principio general, se recomienda no apartarse de la práctica convencional para ordenar sus elementos, para lo cual presenta unos lineamientos de organización del material:

- La secuencia debe ser lógica.
- Las disposiciones más importantes deben preceder a las que lo son menos menos.
- Las disposiciones generales deben preceder a las particulares.

¹⁴⁵ Garth Thornton: *Some technical aspects of drafting*. Esquema para clase. International Legislative Drafting Institute. The Public Law Center. New Orleans, LA.

- Los procedimientos y procesos deben presentarse en el orden cronológico en el que están llamados a ocurrir.
- Las reglas preceden a sus excepciones.
- Los aspectos similares deben ser agrupados.
- Las disposiciones que afectan a los más, deberían generalmente aparecer antes que aquellas que afectan a los menos.
- Las disposiciones que se aplican más frecuentemente deberían aparecer antes que las de aplicación menos frecuente.
- Debe ser respetada la práctica convencional en el orden de los elementos tales como comienzo¹⁴⁶, definiciones, derogatorias, salvedades, etcétera.

Una ley se organiza a través de una estructura lógica que la hace comprensible y aplicable. Con base en esa estructura de cuatro piezas se construye el proyecto.

1. **Parte expositiva:** El título de la ley y su exposición de motivos
2. **Disposiciones básicas o directivas:** Objeto o finalidad, ámbito de aplicación y definiciones.
3. **Disposiciones sustantivas:** Derechos, deberes, potestades, prohibiciones, infracciones, sanciones y procedimientos.
4. **Disposiciones finales:** disposiciones derogatorias, transitorias y finales en sentido estricto. *Vacatio legis*, si procede

En parlamentos de experiencia como la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos¹⁴⁷, treinta y cinco de las cincuenta las legislaturas estatales y el consejo legislativo del Distrito de Columbia, han elaborado manuales o guías oficiales de técnica legislativa. También se usan en Canadá¹⁴⁸, y en naciones latinoamericanas como México, Perú, República Dominicana, Chile o en Uruguay, entiendo que con asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En Alemania, el Ministerio de Justicia edita un manual de técnica legislativa y en Gran Bretaña, la oficina del *Parliamentary Counsel* emite un manual de orientación¹⁴⁹, lo propio sabemos que está establecido en parlamentos de comunidades autónomas del Estado español.

Ese apoyo técnico, útil al desarrollo de la institución legislativa pues contribuye al mejoramiento de su eficiencia, convendría instituirse en nuestro país, en condiciones propicias al desarrollo democrático de la sociedad y sus instituciones. Mientras ese avance ocurre, nuestros parlamentarios y sus equipos tendrán que hacer el trabajo de tan delicada responsabilidad por su cuenta, así que siempre será poca

146 Entre nosotros objeto y disposiciones generales

147 *Quick Guide-Legislative Drafting Guide*

148 *Guide to Making Federal Acts an Regulations*

149 *Office of The Parliamentary Counsel Drafting Guidance*

la insistencia en el estudio cuidadoso, la sintonía con la realidad y el esfuerzo por avizorar las eventuales consecuencias futuras de toda legislación, así como el deber ético de mantenerse al tanto del desarrollo legislativo en otros países, al menos en aquellos campos de su mayor interés. Este es otro factor que aconseja lo recomendado en el capítulo primero, acerca de la especialización.

La “lista de chequeo”

Es práctica generalizada en el mundo, consagrada por la doctrina en materia de técnica legislativa es la de tener una lista de chequeo, *check list*, como elemento racionalizador del proceso legislativo.

Consiste en un cuestionario de puntos necesarios de tomarse en cuenta, el cual es completado durante la etapa pre-legislativa o al inicio de la legislativa. Las preguntas son de dos tipos. Hay formales, relativas al procedimiento jurídico y de eficacia, relativas a los efectos esperados de la legislación a dictarse. No se trata de un baremo o método para medir, sino más bien de un conjunto sistemático de preguntas que el órgano legislador, o aquel competente para dictar normas sub-legales, debe hacerse para considerar si debe legislar y si lo está haciendo adecuadamente.

Algunas legislaturas han estandarizado los cuestionarios de sus “listas de chequeo”. Con base en listas de chequeo de parlamentos y recomendaciones de expertos, revisamos interrogantes necesarias. Se expresan a título de ejemplo. Lo recomendable es que el órgano elabore uno propio según sus necesidades específicas.

1. Para atender el problema ¿Es necesaria una nueva legislación, una reforma a la ley vigente o bastaría dictar normas de rango sub-legal por la autoridad competente?
2. ¿Posee la ley a dictarse carácter de orgánica, sea por determinación constitucional, por organizar poderes públicos, desarrollar derechos constitucionales o servir de marco a otras leyes?
3. ¿Es el título de la ley consistente con su objeto?
4. ¿Está claro si se trata de una ley de reforma parcial o de una ley nueva?
5. ¿Está claro el fundamento constitucional para dictar la norma?
6. ¿Está claramente definido el objeto?
7. ¿Están incluidas todas las definiciones necesarias?
8. ¿Se ha incluido alguna definición innecesaria?
9. ¿Han sido discutidos los particulares de la norma con las instancias administrativas que tendrán a cargo aplicarla?

10. Si se propone la creación de una instancia administrativa nueva ¿Está claro que no existe ya una que lo haga o pueda hacerlo? ¿Es objetivamente preferible crear un nuevo organismo?
11. ¿Es correcta la división de títulos, capítulos, secciones y artículos utilizada?
12. ¿Se ha revisado la numeración de las partes de la ley, de los artículos y, dentro de ellos, del uso de ordinales, numerales o letras? De existir ¿Están adecuadamente presentados los parágrafos?
13. ¿Se ha revisado si se hacen todas las modificaciones que son consecuencia de aspectos afectados por la nueva norma?
14. ¿Facilita o complica la nueva norma el ejercicio de sus derechos por parte de los ciudadanos?
15. En los casos en que los complica ¿Es esto necesario? ¿Puede hacerse más sencillo? ¿Cómo?
16. ¿Se requieren disposiciones transitorias?
17. Si se trata de una legislación que introduce procedimientos nuevos o exige la organización de entes creados con motivo de ella ¿Cuál es el término razonable para la *vacatio legis*?
18. En caso del supuesto anterior ¿Dispone la ley de la obligación de informar y educar al público así como de la asignación de recursos para tal fin?

La fase constitutiva y sus dos discusiones

En esta ocasión, a diferencia de sus antecesores, el Constituyente quiso entrar en mayor detalle que antes se reservaba al reglamento, conformándose con establecer dos discusiones en cada Cámara, pues como se sabe, el Parlamento venezolano fue bicameral desde 1811 hasta 1999, cuando se optó por la unicameralidad. En los artículos relacionados con el trámite de los proyectos se establecen lapsos.

Regulada en la Constitución de 1999 en su artículo 208, la primera discusión de un proyecto es general, con el propósito de determinar su pertinencia. Se analiza su alcance y viabilidad. ¿Por qué falta legislar sobre este asunto en particular? En ella, las bancadas parlamentarias suelen expresar su posición política, su visión del problema, así como las consideraciones que el modo de abordarlo en el proyecto les merece. Se revisa la exposición de motivos y el articulado en su conjunto.

Una vez ha sido aprobado el proyecto en primera discusión, lo cual indica su aceptación por el cuerpo, el mismo artículo ordena que sea “remitido a la Comisión respectiva”, instancia en la cual se proseguirá su estudio.

El supuesto del artículo 209 constitucional, es que la Comisión ha considerado el proyecto y que de ese estudio concluye en un informe que se remite al cuerpo parlamentario. Recibido éste, se procede a la segunda discusión, la cual se realizará “artículo por artículo”.

Puede ocurrir que el pleno la apruebe sin modificaciones, con lo cual quedaría sancionada, pero también que en este debate se le introduzcan modificaciones, en cuyo caso “se devolverá a la Comisión respectiva para que esta las incluya” y ese texto final es aquel que se somete a votación en Cámara.

El pase a Comisión

A lo largo del proceso formal de discusión del proyecto, estipulado en la Constitución, el proyecto irá a la comisión y regresará al pleno. Esos viajes de ida y vuelta no hacen más veloz el trámite, pero sí más efectivo.

En mi experiencia aprendí que en el fragor del debate en Cámara plena, cuando un problema lucía como un obstáculo insalvable, a alguien se le ocurría una solución que en el momento parece salvadora. La tentación es que se redacte la propuesta, se la vote y apruebe para incorporarla al texto. Esa vía rápida no es necesariamente una ruta segura. Lo más conveniente es que el texto de la propuesta sea remitido a la comisión, para que ésta lo considere en el contexto integral del proyecto de ley y entonces regrese al cuerpo para que éste decida acerca de ella.

La legislación improvisada puede producir incongruencias con el texto u otros efectos secundarios complicados e incluso indeseables, por lo que se aconseja el más sereno estudio en comisión. Un veterano legislador como Luis Enrique Oberto G. era intransigente en este punto cuando presidía la Cámara y muy insistente en defenderlo como diputado en el hemiciclo.

En el resbaladizo terreno de la improvisación legislativa, otro aspecto a tener en cuenta por la frecuencia de su ocurrencia y por los riesgos que puede implicar, son los “ya que”. “Ya que estamos reformando la ley, ¿por qué no aprovechamos e incluimos esta disposición...?” Cuidado, cuidado. Lo he visto aparecer mil veces, casi siempre con consecuencias negativas.

Las consultas

En Venezuela, al enunciar las competencias de la Asamblea Nacional, el artículo 187, numeral 4 de la Constitución, le encarga “Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia” y, a mayor formalidad, el

artículo 211 establece como parte del procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, la consulta por parte del órgano legislativo del Poder Público Nacional o sus Comisiones Permanentes, ignoro por qué excluye a las especiales y las ordinarias, “para oír su opinión sobre los mismos”, en los términos “que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional”, tanto a otros órganos del mismo sector público como a representantes del sector privado. En concreto, manda consultar,

- A los otros órganos del Estado,
- A los ciudadanos y ciudadanas, y
- A la sociedad organizada

Así mismo, agrega que aparte de ese deber de consultarles, “Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes”:

- Los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo;
- El magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia designado por éste, en representación del Poder Judicial;
- El o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano;
- Los o las integrantes del Poder Electoral;
- Los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y
- Los o las representantes de la sociedad organizada.

La norma citada debe ser interpretada, como parte del cuerpo de la misma Constitución, en concordancia con el derecho a la participación libre en los asuntos públicos, “directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas” del artículo 62. Lo cual equivale a que la participación directa no excluye la representación. Igualmente, con los principios fundamentales de preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político del artículo 2.

La participación ha de ser libre, plural y respetuosa de los derechos humanos, así que en modo alguno abre siquiera una rendija a la posibilidad de legitimar una apariencia de consulta signada por el partidismo y por ello parcializada, tendenciosa o abiertamente manipulada. Simulacros de esa naturaleza, como aquel en algún momento llamado “parlamentarismo de calle”, aparte de quitarle utilidad política real y provecho social, vician la consulta de nulidad, por desviarla de su propósito constitucional.

De lo anterior queda, en perjuicio de la participación ciudadana que conviene al desarrollo democrático y pauta la Constitución, la confusión que provoca el artículo 127 del Reglamento Interior y de Debates en su reforma aprobada con prisa en diciembre de 2010 “con el objeto de consolidar la condición de pueblo

legislador...”, agravada por la escasa claridad de las disposiciones y sus referencias a modalidades de iniciativa legislativa popular constitucionalmente inexistentes. Ejemplos de defectuosa técnica legislativa y dudosísima constitucionalidad, sería el numeral 2 del artículo mencionado:

*Promoviendo la constitución, por iniciativa popular, de los comités de legislación en los sistemas de agregación comunal, como instancias de articulación entre el Poder Popular y la Asamblea Nacional, para el fortalecimiento del parlamentarismo social de calle y el desarrollo del pueblo legislador.*¹⁵⁰

La iniciativa legislativa popular, elemento democrático constitucionalmente consagrado, es la del artículo 204 citado arriba.

El ya citado profesor Peña Solís estima que la consulta, tanto a organizaciones de la sociedad civil como a los demás órganos del Estado, “puede operar en cualquier momento a partir del inicio de la primera discusión, pero pareciera que lo deseable sería que se produjera en el seno de las Comisiones...” durante el lapso de preparación del informe para segunda discusión¹⁵¹.

La consulta durante el procedimiento legislativo supera con creces el mero cumplimiento de un requerimiento formal. Es un imperativo del sentido común. No se puede legislar en aislamiento y al mismo tiempo, legislar bien. Como derivación del principio democrático, se legisla a cielo abierto.

Es necesario saber cómo ven el proyecto los diversos intereses afectados por ella; escuchar las opiniones de quienes desde la academia han estudiado los problemas que atiende. En nuestro país hay mucho conocimiento desaprovechado. Recibir los planteamientos de sectores laborales, empresariales, profesionales, de consumidores e incluso religiosos, culturales o vecinales, si el tema lo amerita.

Se consulta porque es necesario, no solo porque la Constitución lo imponga.

En beneficio de la transparencia acoto que si la consulta se realiza con el rigor debido, los treinta días formalmente establecidos se quedarán cortos. En otros trabajos me he referido a esas rigideces del procedimiento legislativo que conducen en infracciones a la normativa constitucional o a la habilitación al Ejecutivo. Eso habrá que atenderlo, tarde o temprano.

La negociación

La transacción, tan antigua como la vida civilizada, es inherente al proceso legislativo. En este y otros trabajos hemos recordado la reflexión del estadista y

150 Ver RIDAN en <https://transparencia.org.ve> PDF

151 Peña Solís: Obra citada

parlamentario estadounidense Henry Clay¹⁵², para quien toda legislación “está fundada en el principio de las concesiones mutuas”. Solo los perfectos, aquellos por encima de las debilidades, flaquezas y deseos propios de la naturaleza humana puede decir que nunca transigirá, pero todos los demás no podemos darnos el lujo de “desdeñar la transacción”.

Si el papel de la transacción en la vida parlamentaria en general y en la legislativa en particular es tan crucial como he afirmado y como dice gente tan sabia como Clay, sería bueno comenzar por atender dos consejos que la realidad nos ofrece gratuitamente y que quien los desdeñe, después tendrá que adquirirlos pagando caro. Reconozco que sé de casos que nunca los aprendieron y que ni siquiera una larga vida en el hemiciclo les permitió darse cuenta.

A los jóvenes diputados suelo hacerles, cuando llegan al parlamento, dos recomendaciones. Recomendaciones que podrán parecer fantasías bien intencionadas para quien ve la política de lejos o acaso sin prestar mucha atención, probablemente porque está ocupado en cosas más importantes o porque piensa que es cosa fácil. Les aseguro, sin embargo que no lo son y que no surgen de convicciones éticas que profeso y defiendo, aunque a veces aprietan, sino de la más cruda, simple, rudimentaria experiencia práctica.

El parlamento es un número limitado de personas que no cambia durante todo un período constitucional, conservar interlocución con todos sus miembros es clave para el buen trabajo parlamentario.

La primera recomendación es no hacer enemigos en la Cámara. Los hombres y mujeres que la conforman, igual que tú, están allí porque han sido elegidos y permanecerán. Cada vez que haces un enemigo se te cierra una puerta, se limita tu campo de acción y en consecuencia, se debilita tu posibilidad de servir a los ciudadanos que te eligieron. Diferenciar la persona de la idea, ser capaz de la tolerancia a la diferencia e inclusive de entablar amistad con el adversario.

Cada enemigo no sólo es una puerta cerrada, como antes dijimos, sino puede ser un obstáculo para que otras se abran. El esfuerzo que hagas por evitarlo te será gratificante como ser humano, pero también te hará mejor representante popular.

La segunda es no mentir. La mentira engaña una vez, pero mina la credibilidad hasta destruirla permanentemente y la credibilidad es la base de la confianza que permite trabajar juntos en un foro cuya materia prima es la palabra. El mentiroso puede lograr su propósito en una ocasión, pero el engañado ya no le volverá a creer. Además, su reputación de persona indigna de confianza no tardará en esparcirse.

152 Henry Clay (1777-1852) Congresista y Presidente de la Cámara, Senador, Secretario de Estado. Ver en R.G. Aveledo: *El Trabajo Parlamentario*. Cámara de Diputados del Congreso de la República. Caracas, 1997.

La enemistad y la mentira son políticamente muy mal negocio. Porque la lógica de la política no es la de la guerra. La confusión entre una y otra es causa de funestas consecuencias.

Entiendo perfectamente que el presente contexto nacional dificulta la valoración de la necesaria convivencia parlamentaria. Precisamente por eso se requiere referirla, explicarla e incluso, exaltarla como virtud. La pugnacidad del clima, la fuerza de la confrontación, no son excusa admisible para prescindir de normas de urbanidad y cortesía que no son formalidades huecas ni mera hipocresía, sino reglas de convivencia en foros naturalmente diversos, con actores enfrentados llamados a tomar decisiones que les importan e importan a la sociedad. Diga, si prefiere, lubricantes que evitan roces innecesarios y seguirá teniendo valor.

Pero eso es en democracia, se me dirá, negando implícitamente la condición de demócratas de importantes actores de la actualidad, no sin falta de copiosa carga indiciaria. Y esa es precisamente la ventaja de la democracia para todos: no basta con impedir que la sangre llegue al río. La clave está en un sistema de reglas suficientemente respetuoso de la dignidad humana que sustituya el derramamiento de sangre por el debate y el Derecho, donde decidan las razones, la inteligencia y hasta la habilidad, que por muy contaminada siempre jamás supera la malignidad de la violencia. Aunque cometa errores incluso de gravedad y pueda tener defectos nada despreciables.

En 1962 el conflicto político venezolano no era menor. La democracia y la constitución eran nuevas. El gobierno constitucional enfrentaba las amenazas verdaderas de la insurrección de izquierda y las conspiraciones militaristas de derecha y para agravar las cosas, las divisiones en el partido del Presidente y la separación de la coalición de un aliado importantísimo, lo colocaban en minoría en la Cámara de Diputados.

Entonces “en vista de amenazas proferidas”, anunció su reincorporación al cuerpo el diputado Jóvito Villalba, para acompañar a la representación popular “en cualquier emergencia que pueda presentarse” y así reforzar la intención de su partido de convertir la Cámara baja en “el centro de la vida política nacional”. Como un “un acontecimiento plausible” lo interpreta el jefe de la fracción parlamentaria de AD, Gonzalo Barrios, quien pasada una década presidirá el Congreso “Y tanto mejor si pasa a ocupar el sitial de la Presidencia” que la oposición, ahora mayoritaria, podía asignarle. “Porque desde allí –como cabe esperarse de sus antecedentes y ejecutorias– podrá evitarle al país muchos de los desmanes e inquietudes que hoy son objeto de vaticinio”

El inminente “impasse legislativo” de una Cámara con mayoría opositora y la otra controlada por la coalición AD-COPEI, alimentaba las esperanzas de quienes deseaban una ruptura. El argumento sereno de Barrios bien merece una cita,

*Por nuestra parte, sin optimismo de encargo, podemos y debemos contemplar ese probable trastorno como un fenómeno natural en el proceso de consolidación de nuestro propio sistema democrático. Si este no tuviera vida y porvenir no se hallaría expuesto a recibir las lecciones de una realidad social mucho más compleja que el talento de sus intérpretes. El tropiezo es un signo de la marcha, y en esta ocasión es además índice de fallas y desajustes que exigen adaptaciones y rectificaciones. La prueba consistirá en ejecutar estos necesarios movimientos sin hacer saltar el conjunto de la estructura.*¹⁵³

No son escasos los casos de buena relación, incluso amistad, surgida y desarrollada en medio de la diferencia, porque bien entendido, bien vivido, el parlamento es vivero de tolerancia, escuela de convivencia. De seguro, casi cualquier parlamentario de experiencia podrá relatar sus vivencias. Una que podríamos considerar emblemática es la amistad entre dos de los mejores oradores parlamentarios que he conocido, de muy diferente ideología y enfrentada ubicación política, José Rodríguez Iturbe y Moisés Moleiro.

El pluralismo normal en la vida de la Cámara los llevó a compartir mesa directiva, como Presidente el socialcristiano y el marxista como “uno de mis más leales vicepresidentes”, según el testimonio del propio Rodríguez Iturbe, quien dedicó a la memoria de Moleiro su libro sobre Trótsky, personaje de la revolución rusa asesinado en México por un sicario de Stalin, admirado sin disimulo por el diputado socialista con quien era “adversarios, pero nunca enemigos”. En la introducción, al explicar la dedicatoria, dice que “Fue un político de vida agitada, culto y de gran corazón” y cuenta que se encontraron “en la vida parlamentaria democrática, donde logramos acrisolar mutua estima y un sincero aprecio personal”.¹⁵⁴

El legislador más efectivo se apoya en sus relaciones con los demás legisladores y en la credibilidad que genera en ellos, porque la negociación es una constante del proceso legislativo. Los parlamentarios de mayor experiencia lo dicen y abundan los textos dedicados a comprender el arte de la negociación para alcanzar acuerdos.

La legislativa es una relación de trabajo entre competidores políticos. Allí residen su dificultad y su riqueza. En procura de elementos que lo sustenten, recurro

153 Gonzalo Barrios: *El legislador amenazado en Los días y la política*. Editorial Arte. Caracas, 1963.

154 José Rodríguez Iturbe: *Trótsky y el trotskismo original. La Persecución del fundamentalismo estalinista*. Editorial Temis. Universidad de La Sabana. Bogotá, 2010.

a las palabras de un político y parlamentario característicamente combativo, en su generoso prólogo para trabajo de quien escribe, allá en 1997,

*Finalizo con una pregunta ingenua y pertinente: ¿En cuál otra institución pública o privada de nuestro país, en cual otra actividad que no sea la que constituye tema de este libro, un dirigente destacado se atreve espontáneamente a someter el resultado de su trabajo al juicio valorativo de un adversario tenaz? ¿En cuál?*¹⁵⁵

Los más adecuados principios de negociación son los de negociación con principios, porque la transacción no es traición a las ideas, ni renuncia a las convicciones, sólo la comprensión inteligente y bien informada de las circunstancias concretas del contexto y las posibilidades que este ofrece.

Hay elementos básicos en toda negociación. Uno es el interés, lo que a cada lado le importa verdaderamente en cuanto a necesidades, aspiraciones, esperanzas y temores. Otro las opciones de lo que puede obtenerse acordando y la alternativa que cada uno tiene para hacer y lograr sin que haya acuerdo. También los criterios de legitimidad. Esto se desarrolla en un ecosistema de relaciones, comunicación y disposición al compromiso.

El método de resolución de controversias usado por el Proyecto Harvard de Negociación¹⁵⁶ que se explica en cursos de técnica legislativa en los Estados Unidos¹⁵⁷ invita a explorar los intereses, en vez de enfocarse en las posiciones que desembocan en un regateo de alto costo y baja efectividad. También a pensar creativamente para buscar opciones con ventajas para todos.

Usar criterios objetivos para demostrar que un acuerdo es justo y no busca imponerse, puede ser tan provechoso como separar las cuestiones personales (emociones, comunicación, credibilidad) de las sustantivas. A ese fin, conviene intentar entender las percepciones de cada quien.

El orden de los factores sí altera el producto. Un error frecuente es llegar con una idea preconcebida del resultado y tratar de imponerla en la mesa. Conversar primero, explorar juntos posibles opciones y decidir después. Los acuerdos son el resultado del proceso, no su inicio.

155 Henry Ramos Allup: Prólogo a *El Trabajo Parlamentario*, obra citada

156 *The Conflict Management Group. Harvard Negotiation Project.* © 1991

157 *International Legislative Drafting Institute. The Public Law Center.* Tulane and Loyola universities. New Orleans, LA.

Fase integradora de la eficacia

Concluida la aprobación y sanción de la Ley entramos en la fase siguiente, constituida por su promulgación y publicación, en esta fase la nueva norma se integra eficazmente el orden jurídico nacional.

Remitido por el parlamento el texto aprobado al Presidente de la República, en la presente normativa venezolana éste puede promulgarla dentro del plazo constitucional¹⁵⁸ o, antes de finalizar éste, con acuerdo del Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional su modificación parcial o que levante total o parcialmente la sanción que ha impartido. Esta solicitud debe presentarse mediante exposición razonada.

En el régimen constitucional venezolano, la Asamblea decide por mayoría absoluta de los diputados presentes, acerca de los planteamientos presidenciales. No se requiere mayoría calificada ni discrimina el Constituyente cuando se trate de posiciones de acuerdo o desacuerdo con la exposición remitida por el titular del Ejecutivo.

Recibido el texto con la decisión parlamentaria, el Presidente tiene cinco días para promulgar “sin poder formular nuevas observaciones”. Si no lo hace, lo harán el Presidente y los vicepresidentes de la Asamblea Nacional (Art.217).

Si el Presidente de la República considera que toda la ley o parte de ella resulta inconstitucional, deberá solicitar el pronunciamiento de la sala Constitucional del Tribunal Supremo dentro del lapso de diez días para su promulgación.

El Presidente de la República firma el “Cúmplase” de la ley y la remite a la Gaceta Oficial para su publicación, a partir de la cual ésta quedará promulgada.

En consistencia con el principio democrático, el procedimiento legislativo con sus pasos, exigencias, publicidad, deliberación, participación, es una garantía para la ciudadanía y sus derechos. Directa o indirectamente, lo ciudadanos son los destinatarios de la legislación. Esto plantea una cuestión importante, sobre todo considerando la frecuencia con la cual se ha utilizado en Venezuela el recurso de la habilitación prevista en el artículo 203 *in fine* CRBV.

Al habilitar al Presidente de la República para legislar, no puede la Asamblea Nacional delegarle facultades que no tiene. De modo que no puede entenderse que la habilitación exima al Ejecutivo del deber de consulta que forma parte del proceso legislativo.

158 De diez (10) días según el artículo 214 CRBV

Etapa post-legislativa

El trabajo del legislador no concluye a las puertas del hemiciclo, donde simbólicamente despide y desea buena suerte a la nueva norma, tampoco con la puesta en vigencia de la ley.

La ley sale a la calle a atravesar la prueba de la realidad. Lo responsable es hacer seguimiento a su ejecución, comparar los objetivos propuestos con los resultados alcanzados y sus consecuencias en la vida social. Así podrá el órgano legislativo anticipar sus necesidades de reforma y prepararse para ello. Y acaso, en alguna medida, se ponga a resguardo de la situación pintoresca descrita por el Senador Villalba en sesión parlamentaria de 1943. En tiempos que retrata como de poca importancia de la legalidad, antes de 1936, las deficiencias que el articulado de la ley presentase en la práctica se subsanaban mediante órdenes ministeriales o recomendaciones del Presidente y a lo sumo, “cada vez que se trataba de quitar una palabra o una coma de un artículo...” se reformaba la ley en su totalidad.¹⁵⁹

Pero llegó una nueva situación y empezamos a dar realidad y eficacia a las leyes, y entonces se plantea ese problema de técnica jurídica que consiste en reformar parcialmente un texto de ley, porque la experiencia de la institución que la ley regula, porque la experiencia administrativa y política, revela durante un año o dos o más años de aplicación de esa ley, que una parte sólo de ella no está de acuerdo con lo que pensó el legislador y con las necesidades de la vida social.

La historia que cuenta el parlamentario en el debate, ciertamente, pertenece a épocas pasadas de la vida republicana que por experiencia sabemos no se trata de un proceso irreversible. El reto es avanzar hacia formas cada vez mejores.

La evaluación de las políticas públicas está a la orden del día en todas partes, sobre todo en los países más avanzados. La legislación es un aspecto crucial de la política pública. Comparar sus propósitos con sus resultados y consecuencias, tanto en la dimensión normativa de los valores como en la empírica de impactos, costos y efectos, tanto en el plano tangible como en el simbólico.¹⁶⁰

Hay cada vez más iniciativas ciudadanas para el seguimiento post legislativo y para la democracia es muy beneficioso, pero lo ideal es que se una institucionalidad abierta a la sociedad civil haga de ese seguimiento un proceso permanente. Hay experiencias latinoamericanas que pueden ser de provecho. En México y Colombia desde la sociedad. En Chile, la Cámara de Diputados tiene un Departamento de Evaluación de Leyes

159 Villalba: Obra citada

160 Clarke E. Cochran, Laerence C. Mayer, T.R.Carr, N. Joseph Cayer: *American Public Policy. An introduction.* 4th edition. St. Martin Press. New York, 1993.

Un ejemplo interesante es el de la constitución portuguesa de 1976, en la cual se establece la facultad a la Asamblea Nacional para revisar quinquenalmente la Carta fundamental, sin perjuicio de su competencia para asumir en cualquier momento poderes de revisión extraordinaria por una mayoría de cuatro quintos de los diputados.¹⁶¹ No es, no ha sido, que la constitución se modifique cada cinco años, pero el dispositivo está allí, como una manifestación de intención.

Un reporte de comité en la británica Cámara de los Lores de 2003, dice que la evaluación legislativa *ex post* parece tener universal simpatía, como la maternidad y el pastel de manzana, sin embargo “hay pocas evidencias sobre ella”. En el Reino Unido, en materia del componente económico de la legislación, el *Audit Office* evalúa. La *Government Accountability Office* (GAO) del Congreso de los Estados Unidos, cuyos ejecutivos gozan de notable estabilidad, atiende parcialmente este campo¹⁶². El profesor De Montalvo Jääskeläinen considera la evaluación legislativa *ex post* como un instrumento de calidad democrática¹⁶³. La Ley española 39/2015 sobre el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas fortalece la evaluación *ex post* de las normas dictadas, con la mirada puesta en la seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento “puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de la buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivadas de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.”

La verdad es que el seguimiento post legislativo con su correspondiente evaluación es una necesidad. Como este seguimiento amerita el transcurso del tiempo para que el juicio, gracias a la serenidad, esté libre de precipitaciones propicias a nuevos errores, es muy probable que los autores originales de la legislación ya no estén en el Parlamento¹⁶⁴, por lo cual se hace necesario que éste cuente con equipos permanentes especializados en el seguimiento post-legislativo, para que la normativa conserve la frescura y vitalidad que vigoriza su vigencia.

161 Artículo 284 Constitución de la República Portuguesa. www.constituteproject.org

162 León Rivera y Fabián Martínez: *Evaluación Legislativa* capítulo en libro perteneciente a la biblioteca virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

163 Federico De Montalvo Jääskeläinen: *Potestad Legislativa y Evaluación Ex Post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de una regulación inteligente*. Universidad Pontificia Comillas (ICADE).

164 Son infrecuentes casos de una tan prolongada vida pública como la de Rafael Caldera, quien como subdirector de la Oficina Nacional del Trabajo participó en la Ley de 1936 y como Senador vitalicio presidió la comisión bicameral especial para su reforma más de medio siglo después, en 1989.

BIBLIOGRAFÍA



Libros

- Acosta, Cecilio: *Las letras lo son todo*, discurso publicado en *La Opinión Nacional* (18.08.1869) en *Obras Completas*. Fundación La Casa de Bello. Caracas, 1982.
- Alvarez, Tulio Alberto: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5ª edición ampliada y actualizada. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2012.
- Andreotti, Giulio: *I Nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002.
- Barragán, Julia: *Cómo se hacen las leyes*. Planeta. Caracas, 1994.
- Barrios, Gonzalo: *Los días y la política*. Editorial Arte. Caracas, 1963.
- Bello, Andrés: *Labor en el Senado de Chile*. Ministerio de Educación. Comisión editora de las Obras Completas de Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 1958.
- Blanco, Andrés Eloy: *Discursos Mayores*. Presidencia de la República. Caracas, 1996.
- Andrés Eloy Blanco, parlamentario*. Tomo I (Luis Pastori, Compilación y selección) Publicaciones del Congreso de la República. Caracas, 1967.
- Boulding, Kenneth: *General Systems Theory. The Skeleton of Science. Management Science*, 2-3, (April 1956) reimpresso en *General Systems. Yearbook of the Society for General Systems Research* Vol I, 1956.
- Brewer-Carías, Allan Randolph: *Las Constituciones de Venezuela*. (3ª Edición ampliada y actualizada) Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008.
- Briceño Iragorry, Mario: *Tapices de Historia Patria*. Caracas, 1998.
- Burdeau, Georges: *El Estado*. Ensayos y Documentos, Hora H. Madrid, 1975.
- Cadenas, Rafael: *En torno al lenguaje*. Otero Ediciones. Caracas, 2009.
- Caldera, Rafael.: *Idea de una Sociología Venezolana. Discurso de Incorporación como Individuo de Número*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial El Cojo. Caracas, 1953.

- Casal Montbrun, J.M.: *La Constitución de 1961 y la evolución Constitucional de Venezuela. Forma de Estado. El órgano deliberante regional*. Tomo II, Volúmenes I y II. Congreso de la República. Caracas, 1972.
- Castiñeira Palou, María Teresa: *Curso de Técnica Legislativa*. Grupo de Técnica Legislativa (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989.
- Chumaceiro Chiarelli, Fernando: *Bello y Viso, Codificadores*. Caracas, 1981.
- Clinton, William J.: *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Plain English in Government Writing*. The White House. Office of the Press Secretary. June 1, 1998.
- Cochran, Clarke E., Mayer, Laerence C., Carr, N., T.R., Cayer, Joseph: *American Public Policy. An introduction*. 4th edition. St. Martin Press. New York, 1993.
- Crick, Bernard: *Democracy. A very short introduction*. Oxford University Press. Oxford, 2002.
- Crick, Bernard: *In Defence of Politics*. Pelican. London, 1976.
- Cuomo, Mario & Holzer, Harold (Edition and introduction): *Lincoln on Democracy*. Harper Collins. New York, 1991.
- Dahbar, Sergio.: *Allan Brewer-Carías, Una Vida*. Editorial Dahbar. Caracas, 2019.
- Davies, William: *Nervous States. Democracy and the decline of reason*. W.W.Norton & Co. New York, 2019.
- De Montalvo Jääskeläinen, Federico: *Potestad Legislativa y Evaluación Ex Post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de una regulación inteligente*. Universidad Pontificia Comillas (ICADE).
- Eatwell, Roger & Goodwill, Mathew: *National Populism. The Revolt against Liberal Democracies*. Pelican. London, 2018.
- Eisele, Thomas D.: *Our real need: Not explanation, but education*, en *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. University of Western Ontario. London, Ontario, Canada, 1990.
- Gabaldón Márquez, Joaquín: *El Municipio: raíz de la República*. Caracas, 1961.
- Gámiz Parral, Máximo N.: *Legislar, quién y cómo hacerlo*. 2ª edición. Limusa-Noriega. México, 2007.
- García Garrido, Manuel y Fernández-Galiano, Antonio: *Iniciación al Derecho*. 5ª edición. Universitas. Madrid, 1999.
- García Pelayo, Manuel: *El Estado de Partidos*. Obras Completas, Tomo II. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.

- García, Enrique Alonso: *La Interpretación de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984.
- García-Pelayo, Manuel: *La Teoría General de Sistemas en Obras Completas*. Volumen III. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Gil Fortoul, José: *Filosofía Constitucional*. (Tercera edición) Editorial Cecilio Acosta. Caracas, 1940.
- Gil Fortoul, José: *Historia Constitucional de Venezuela*. Las Novedades. Caracas, 1942.
- Giscard D'Estaing, Valery: *Democracia Francesa*. Juan Goyanarte Editor. Buenos Aires, 1976.
- González, Fortunato: (Director de CIEPROL): *Manual Básico de Técnica Legislativa. Cómo hacer buenas ordenanzas*. Universidad de Los Andes. Vicerrectorado Administrativo. Mérida, 2016.
- Hamilton, Guillermo Gerardo: *Lógica Parlamentaria*. Fontamara. México, 1991.
- Hernández, Hugo: *Técnica Legislativa, Quien y cómo redactar un anteproyecto de ley*. Alvaro Nora. Caracas, 2011.
- International Legislative Drafting Institute. The Public Law Center*. Tulane and Loyola universities. New Orleans, LA.
- Kelsen, Hans: *Esencia y Valor de la Democracia*. Comares. Granada, 2002.
- Kennedy, John F.: *Profiles in Courage*. Black Dog & Leventhal. New York, 1998.
- Liscano, Tomás.: *La Moral del Abogado y de la Abogacía*. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1973.
- Maxwell Taylor Kennedy (Edición e Introducción): *Make Gentle the Life of This World. The vision of Robert F. Kennedy* Broaway Books. New York, 1999.
- Maquiavelo, Nicolás: *El Príncipe*. Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes. Caracas, 1970.
- Marafioti, Roberto: *Discurso Parlamentario: entre la política y la argumentación en Parlamentos. Teoría de la Argumentación y el Debate Parlamentario*. (Roberto Marafioti, editor). Biblos. Buenos Aires, 2007.
- Maritain, Jacques: *El Hombre y el Estado*. Club de Lectores Fundación Jacques Maritain. Buenos Aires, 1984.
- McCarthy, Eugene: *Dictionary of American Politics*. Penguín Books. Baltimore, 1962.
- McCullough, David: *John Adams*. Simon & Schuster. New York, 2001.
- Monroy Cabra Marcos G.: *Introducción al Derecho*. (12ª Edición) Temis. Bogotá, 2001.

- Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*. Tecnos. Madrid, 2007.
- Morgan, Edmund S.: *Benjamin Franklin*. Yale University Press. New Haven & London, 2002.
- Mussolini, Benito: *Me ne frego*. (A cura de David Bidussa) Chiarelettere. Milano, 2019.
- Nazoa, Aníbal: *Las artes y los oficios*. Tiempo Nuevo. Caracas, 1973.
- North, Douglas C.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- Olaso, Luis María S.J.: *Introducción al Derecho. Introducción a la Teoría General del Derecho*. Tomo II. Universidad Católica Andrés Bello. 3ª Edición. Caracas, 1997.
- Ossorio, Manuel.: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 36ª edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Heliasta. BuenosAires, 2008.
- Palacios Torres, Alfredo: *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Universidad del Externado de Colombia. Bogotá, 2005.
- Peces-Barba, Gregorio; Fernández, Eusebio; De Asís, Rafael.: *Curso de Teoría del Derecho*. Marcial Pons. Madrid, 2000.
- Peña Solís, José: *El Procedimiento Legislativo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 2009.
- Polanco Alcántara, Tomás: *Gil Fortoul, una luz en la sombra*. Editorial Arte. Caracas, 1979.
- Prado, Juan José: *Manual de Introducción al Conocimiento del Derecho*. 3ª edición ampliada y actualizada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995.
- Rajoy, Mariano: *Una España Mejor*. Plaza & Janés. Barcelona, 2019.
- Regules, Dardo: *Por la Justicia y el Derecho Internacionales*, Volumen II de los Artículos, Proyectos, Discursos y Obras del Doctor Dardo Regules editado por la Cámara de Representantes del Senado del Uruguay el 10.06.97.
- Rivera, León y Martínez, Fabián: *Evaluación Legislativa* capítulo en libro perteneciente a la biblioteca virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Rodríguez Iturbe, José: *Trótsky y el trotskismo original. La Persecución del fundamentalismo estalinista*. Editorial Temis. Universidad de La Sabana. Bogotá, 2010.
- Rodríguez Laverde, Ninoska: *La interpretación de la Constitución: Fundamento y límites del recurso de interpretación de la Constitución o acción extraordinaria*

de inconstitucionalidad en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun (Jesús María Casal H., Alfredo Arismendi A, Carlos Luis Carrillo A, Coordinadores) UCV-UCAB. Caracas, 2007.

- Runciman, David: *How democracy ends*. Basic Books. New York, 2018.
- Salinas Serrano, Pedro: *El defensor*. Alianza. Madrid, 1967.
- Santaella López, Manuel: *Montesquieu. El legislador y el arte de legislar*. Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 1995.
- Sartori, Giovanni: *La Democracia en 30 Lecciones*. Taurus. Bogotá, 2009.
- Savater, Fernando: *Política para Amador*. 11ª edición. Ariel. Barcelona, 1992.
- Schiff, Stacy: *A Great Improvisation. Franklin, France and the Birth of America*. Henry Holt & Co. New York, 2005.
- Schlesinger Jr., Arthur M.: *Robert Kennedy and His Times*. Houghton Mifflin. Boston, 1978.
- Simon, James F.: *What kind of Nation. Thomas Jefferson, John Marshall and the Epic Struggle to Create the United States*. Simon & Schuster. New York, 2002.
- Tamayo Gascue, Eduardo: *Sociología del Municipio*. Caracas, 1960.
- The Conflict Management Group. Harvard Negotiation Project*. © 1991.
- Thornton, Garth: *Some technical aspects of drafting*. Esquema para clase. International Legislative Drafting Institute. The Public Law Center. New Orleans, LA.
- Toro, Fermín: *Reflexiones sobre la Ley del 10 de abril de 1834* (Imprenta de Valentín espinar, 1845) en *La Doctrina Conservadora, Fermín Toro*. Presidencia de la República. Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX N° 1. Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia. Caracas, 1960.
- Trotsky, Leon: *The Permanent Revolution. Results & Prospects*. Red Letter. Seattle, 2010.
- Ugalde, Luis: *Elogio de la Política*. ABEditiones UCAB. Caracas, 2016.
- Ugarte Pelayo, Alirio: *Canto Irregular a Venezuela* (poema) en Bhilla Torres Molina: *Alirio*. Caracas, 1968.
- Villalba, Jóvito: *Discursos Parlamentarios*. Fondo Editorial Nacional. José Agustín Catalá, editor. Caracas, 1999.
- Vethencourt Velasco, Belkys: *Manual de Técnica Legislativa*. Banco Central de Venezuela. Colección de Estudios Jurídicos. Caracas, 1993.
- Warner Books. New York, 1996.

- Will, George F.: *The Conservative Sensibility*. Hachette. New York-Boston, 2019.
- Williams, Joseph M. & Bizup, Joseph: *Style, Lessons in Clarity and Grace*. Pearson, 2016.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *Aristides Calvani, parlamentario*. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro- ABEdiciones UCAB- Fundación Konrad Adenauer. Colección la República de Todos. Caracas, 2018.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *Churchill, Vida Parlamentaria*. Caracas, 2000.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *Curso de Derecho Parlamentario*. Instituto de estudios Parlamentarios Fermín Toro- ABEdiciones UCAB. Fundación Konrad Adenauer. Caracas, 2018.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *El Bicameralismo en la República Federal Alemana*. Instituto de estudios Parlamentarios Fermín Toro - Centro de Estudios de Derecho Público Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017
- Aveledo, Ramón Guillermo: *El Trabajo Parlamentario*. Cámara de Diputados del Congreso de la República. Caracas, 1997.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *La 4ta República, la virtud y el pecado*. LibrosXMarcados. Caracas, 2007
- Aveledo, Ramón Guillermo: *Parlamento y Democracia*. Fundación Para la Cultura Urbana. Caracas, 2005.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *Protesta y Esperanza*. Centauro. Caracas, 1987.
- Aveledo, Ramón Guillermo: *Venezuela reclama responsabilidad*. Texto. Caracas, 1995.

Legislación

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Talleres Gráficos de la Asamblea Nacional. Caracas, 2005.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- Constitución de la República Portuguesa. www.constituteproject.org
- Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.

Revistas y otras publicaciones

Clave. Diccionario de Uso del Español Actual. 3ª edición. SM. Madrid, 1999.
Democracy's enemies within en *The Economist*. London. August 31st-september
6th 2019.

Guide to Making Federal Acts an Regulations.

Quick Guide-Legislative Drafting Guide.

Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española.* 21ª edición.
Madrid, 2000.

Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española.* 21ª edición.
Madrid, 1992.

Paginas web

dadun.unav.edu

<https://transparencia.org.ve>

www.dictionary.cambridge.org.

www.lilianafasciani.blogspot.com

www.mcall.com

EPÍLOGO

CRITERIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, QUE DEBERÍA LLAMARSE: LEGISLAR PARA LA VIDA

MERCEDES DE FREITAS



Cuando Ramón Guillermo me pidió que escribiera el epílogo de un libro con el título de *Criterios de Técnica Legislativa*, a mí que no soy abogada, acepté confiada en que su espíritu poético superaría mi aburrimiento sobre un tema tan alejado de mis asuntos de interés. Después pensé que quizás Ramón Guillermo quería obligarme a aprender de esta materia y mostrarme sus destrezas y conocimientos para aumentar mi admiración por él.

Por supuesto que pasó por mi cabeza negarme. Pero ese pensamiento lo deseché de inmediato. Decidí leerlo esperando una grata sorpresa, insisto, confiando en su pluma ligera y su espíritu universal. No me decepcionó.

Si usted llegó hasta aquí, pasó por las páginas anteriores y estará de acuerdo conmigo en que es un libro para marcar, para subrayar, para poner flechas y flechas, como lo hice yo. Es un libro de un maestro erudito, cercano, con una tremenda utilidad práctica y filosófica. Me explicaré más adelante.

Imagino que, como yo, usted hizo listas de autores que descubrió como por ejemplo Dardo Regules, un poco floripondio, pero con llamativa profundidad según la referencia revelada en la página 83. O le surgió una necesidad urgente de releer otros autores citados por la importancia que RGA nos recuerda, como es el caso de Andrés Bello.

Nos ha enriquecido con su prosa cargada de historias deliciosas en las que con frecuencia parece irse del tema para regresar con su conocida sentencia “En todo caso”, que le sirve para hilvanar, como el mejor artesano de Tintorero, el cuento con el argumento en desarrollo. Hubiera bastado la inclusión de las innumerables anécdotas por diversión, para Ramón Guillermo y para el lector, pero no, todas y cada una son puentes que aclaran su siguiente afirmación.

Sentencias maravillosas que invitan a la reflexión:

“El que renuncia a la libertad a cambio de pan es sólo un estúpido. Si la libertad no da pan, es aún más seguro que tampoco lo da la falta de libertad” (página 38)

“La democracia directa en cualquiera de sus modalidades es democracia amputada y empobrecida. En ella no hay deliberación, ni negociación. Quien se impone se lleva todo. Es un sistema mayoritario absoluto con decisiones de suma cero” (página 38)

“La conexión entre claridad y concisión la establece la precisión” (página 74)

Seguro disfrutaron como yo de algunas definiciones propias que RGA hace de términos comunes como:

“Problema: circunstancias de solución incierta” (página 80)

“El fanatismo es el mundo tenebroso de las certezas absolutas” (página 31).

O anécdotas estupendas como la tensión entre el elocuente Thomas Jefferson y el sabio Benjamin Franklin *“protegido por un ego encallecido”*, mientras redactaban la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica (páginas 75 y 76).

Este libro ofrece mucho más que criterios legislativos. Presenta opiniones surgidas del estudio, el análisis propio y ajeno, más su experiencia como legislador. Ofrece elementos de juicio para el ciudadano y para el parlamentario, y con su elegante fluir reclama calidad y responsabilidad a quienes asumen ese reto, colocando el oficio de legislador en el alto pilar que le corresponde.

Este libro amerita varias lecturas y tenerlo cerca para revisiones regulares, pero ante una primera, surgen para mí tres conclusiones por la que debe ser leído:

1. De la importancia de la ley. Sí, el poder supremo de la ley. RGA nos dice *“mediante el Derecho aseguramos a la persona humana seguridad jurídica para las libertades fundamentales”* (página 83). Son las leyes las que definen, limitan y garantizan a los ciudadanos derechos y libertades, por eso es requisito indispensable que los y las ciudadanas sepamos cómo, quién y por qué se elaboran las leyes, y eso solo lo tenemos en democracia y con transparencia. RGA lo dice muy bien: *“En democracia, las personas protegen a la ley a la vez que son protegidos por la ley, porque ella es la forma que los hombres y mujeres libres dan a la justicia”*.

El imperativo de la libertad nos es dado en la sociedad solo si existen garantías para ello y esas garantías las determina el legislador a través de la norma. También es el legislador quien define la realización de dichas garantías diseñando las instituciones que se encargarán de hacer cumplir la ley.

Asuntos tan comunes como tener una relación con tu pareja, poder mudarte de ciudad, escoger la escuela para tus hijos, contratar un servicio de internet o de televisión, decidir qué estudiar y cuándo, tener derecho a criticar a los funcionarios públicos, así como otros asuntos más complejos como el derecho a elegir y ser elegido, saber dónde y cómo proponer leyes o políticas públicas, reformas, sanciones a corruptos o exigir transparencia, todo eso depende de las leyes.

2. De la importancia del legislador. La tarea es compleja y vital, pues de su desempeño depende el destino de la nación. Para esa tarea se requiere de personas

extraordinarias, formadas, estudiosas, con capacidad y virtudes. El legislador debe dirimir la tensión entre diversas propuestas, intereses, expectativas, visiones, necesidades. Todas legítimas.

El decálogo de Santaella comentado por RGA (página 20) muestra poco a poco lo minucioso y complejo del trabajo del legislador, todas las reglas son dignas de considerar, aunque me decanto por la décima: *Es menester que las leyes no estén en pugna con la naturaleza de las cosas.*

Advierte RGA muchos riesgos y peligros que acechan al legislador. Calidad vs. cantidad; conocer los intereses detrás de los buenos samaritanos que ofrecen leyes listas y muy bien hechas, entre muchas otras amenazas.

En las referencias a la capacidad del legislador, es imposible no pensar en nuestros legisladores. Esta época convulsa hace difícil esta tarea, pero ¿cuántos pueden decir que hacen el esfuerzo por lograr la combinación que RGA define como el oficio de legislar: trabajo duro de años con estudio y aprendizaje continuo, comprensión, empatía y cercanía con la gente y la comunidad?

Este libro -al presentarnos el papel medular que cumple el legislador en el diseño de esa sociedad, donde podremos ejercer nuestros derechos, cumplir con responsabilidad y disfrutar de nuestra libertad- nos ofrece los elementos que debemos considerar a la hora de buscar, elegir y exigir a los candidatos primero, y luego a los parlamentarios. De la elección que hacemos de los legisladores (cuando podamos volver a elegir libremente) dependerá la vida que podremos tener nosotros, nuestras familias y nuestra comunidad.

Pero ¿cuál es la oferta de candidatos que nos presentan los partidos políticos o que se presentan por iniciativa propia? ¿por quién votamos? ¿con cuáles criterios elegimos a nuestros diputados? ¿cuántos diputados recuerda usted que se acerquen al perfil de legislador que propone RGA? ¿votó usted por diputados con esas virtudes? Soñemos con la oportunidad de elegir y legislar en democracia, pero no esperemos para prepararnos para ese momento, superemos la emocionalidad, la actitud de “toderos”, invirtiendo tiempo, recursos y esfuerzo en fortalecer el conocimiento y las virtudes de un ciudadano y un legislador.

Por eso no solo recomiendo que el país completo lea este libro, sino que suplico que lo hagan.

3. Criterios a seguir por un legislador. RGA nos dice que “legislar siempre será difícil y la dificultad aumenta si se vuela a ciegas” (página 86). Describiendo la tarea del legislador, dibuja las competencias y capacidades propias necesarias, poniendo la vara alta. Pero no expresa solo deseos, sino que muestra cómo lograr las competencias y fortalecer las capacidades. Nos da una buena noticia, las virtudes que debe tener

un legislador, como toda competencia se pueden aprender, y como toda conducta se puede cambiar. Este libro con criterios legislativos técnicos, racionales y filosóficos muestra una ruta, no sé si la única, que puede seguir un político para convertirse en el legislador que necesita Venezuela con urgencia, y que también puede seguir un ciudadano para decidir a quién elegir, cómo presionar, cómo proponer y cómo valorar a los legisladores.

Yo compro todos los criterios que propone RGA para una formación integral del legislador: La definición de los “fines esenciales” citando a la Constitución vigente y violada en la página 44, pasando por las características que debe tener una ley, hasta enunciar los puntos que debe tener una exposición de motivos, los deberes como representante, como legislador, como contralor, como diseñador de realidades futuras; los pasos, necesidades, detalles y riesgos en cada etapa del proceso legislativo. ¿Recuerdan la descripción del ritmo legislativo? (página 83).

Los consejos que ofrece son invaluable, como es la referencia a la necesaria sordera para algunas cosas e inconveniente para otras, página 84. Desaconseja la mentira y la enemistad entre legisladores, página 106. Es un maestro. Es un maestro demócrata.

Si estas tres consideraciones no son suficientes, hay una adicional muy importante en estos días de desesperanza y es que el libro me reconcilió con el gentilio después de ver la cantidad y calidad de venezolanos maravillosos que nos precedieron y actuales, civiles dedicados a la construcción de Venezuela a lo largo de la historia y que RGA los hace hablar en el presente revelando todo lo que nos tienen que decir y que hoy es válido. Yo que estudié historia y circulo por las calles con sus nombres, no conocía la agudeza, capacidad y compromiso de todos ellos. La lista es larga, para nuestro deleite, porque RGA generoso los comparte con todos nosotros en cada página.

Disfruté enormemente y aprendí un montón.

Después de leer su libro, RGA nos dará un certificado de Ciudadanía I... Para el certificado de Legislador hará falta más que leerlo.

19 de junio 2020



Este ejemplar
se terminó de editar en
Caracas en junio del año 2020.
Para su diseño se utilizó la tipografía
Adobe Garamon Pro a 11 pts.
Ha sido impreso sobre papel Saima White.
Se realizaron 300 ejemplares, encuadernados
en los talleres de GRÁFICAS LAUKI, C.A.





"La estética es la decencia de la política, ya lo dijo el viejo Eugenio Verón: los pueblos con un estilo, ven el lado grande de las cosas pequeñas; los pueblos sin un estilo, ven el lado pequeño de las cosas grandes"

Andrés Eloy Blanco, diputado.

"Es necesario realizar el símbolo / del niño con juguetes y zapatos. / Es necesario condenar el odio a una muerte sin gloria ni sudario"

Alirio Ugarte Pelayo, diputado.

- ◆ Legislar es un oficio al que incumbe una responsabilidad imposible de exagerar. Se ejerce a cielo abierto mediante un procedimiento formal que es garantía para los ciudadanos.
- ◆ La técnica legislativa es un método sistemático que apoya ese menester civil en su propósito de servir al pueblo en cuyo nombre se dictan las normas, en perspectiva de bien común, al fundamentarlas en su sentido democrático de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y relacionarlas con el sistema constitucional que las ordena. Estas normas han de ser claras en la intención y en la redacción para de ese modo promover lealmente su eficaz cumplimiento, además de expresar y contribuir a viabilizar, las funciones parlamentarias de representación, legislación y control del gobierno y la administración que son esenciales a la lógica del sistema.
- ◆ Este libro no pretende sustituir a manuales de técnica legislativa muy buenos ya existentes, sino ofrecer al legislador y al funcionario legislativo unos criterios de orientación surgidos de la experiencia y el estudio, en la intención de que les sean útiles en el cumplimiento de su exigente tarea.



UCAB

UNIVERSIDAD CATÓLICA
ANDRÉS BELLO



ISBN 978-980-244-962-0



9 789802 449620