

# 5

## Posibilidades de una Constitución

Jesús María Casal H  
Alma Chacón Hanson

## Análisis y perspectivas

En la Democracia moderna la Constitución desempeña un papel primordial, como conjunto de reglas y principios fundamentales relativos a la organización de los poderes públicos y a los derechos esenciales que deben ser garantizados. Al estructurar los órganos supremos del Estado con arreglo al principio de la división de los poderes y al establecer mecanismos para la protección de los derechos y libertades públicas, la Constitución se erige en instrumento capital para la limitación y control del ejercicio del poder. Además, al prever valores y reglas de juego vinculantes para todos los actores, ordena y pacifica el proceso político. Ésta y otras funciones de la Constitución presuponen, sin embargo, una condición insoslayable: el cumplimiento de sus disposiciones. Una Constitución de escasa eficacia pierde adhesión y tiende a naufragar. Por otro lado, las Constituciones que no son fruto de acuerdos políticos entre fuerzas diversas sobre aspectos básicos del quehacer institucional y social, difícilmente superan los embates derivados de la natural movilidad en las preferencias de los electores.

La Constitución de 1999 adolece de ambos defectos, el de no haber surgido de la búsqueda de consensos, es decir, de un denominador común a las plurales corrientes políticas, y el de su precario acatamiento. La primera deficiencia tal vez podría superarse mediante la introducción de algunas reformas constitucionales y el abandono de prácticas políticas excluyentes, mientras que la segunda exige medidas orientadas a reconstruir el tejido constitucional lesionado y a desarrollar las previsiones constitucionales. Ambos correctivos resultan imprescindibles, aunque el segundo es urgente, pues las Constituciones carentes de adecuada observancia por los órganos del poder público se transforman en simples instrumentos de dominación, particularmente si el régimen imperante decide según su conveniencia los casos merecedores de un tratamiento excepcional, aun en detrimento de los valores y equilibrios democráticos.

**Es imprescindible acabar con la transitoriedad que aún subsiste en nuestros poderes públicos. La elección de los Magistrados del TSJ, de los miembros del CNE y de los titulares de los órganos del poder ciudadano, se hizo sin aplicar el procedimiento constitucional, que exige, entre otros requisitos, la instauración del Comité de Postulaciones Judiciales, del Comité de Postulaciones Electorales y del Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, respectivamente.**

## **De la masacre del 11 de abril al restablecimiento de una Constitución que fue desahuciada**

La forma como se han abordado los hechos más relevantes ocurridos entre el 11 y el 14 de abril influirá decisivamente en el devenir político. Las violaciones a los derechos humanos y delitos contra las personas cometidos en este lapso deben ser investigados con objetividad, rigor y transparencia, para evitar que se recorra el camino de la venganza y la violencia colectivas. De ahí la importancia de la creación de la Comisión de la Verdad, en los términos que han sido planteados por el Foro por la Vida.

Todo indica que el retorno de Hugo Chávez al poder se produjo no por un apoyo incondicional y monolítico de la Fuerza Armada Nacional al Presidente o a la revolución, sino sobre todo por la ruptura abierta con la Constitución y demás errores en que incurrió el gobierno provisional. Los militares, que dieron a muchos una lección de apego a las normas y a la Constitución –incluso cuando se negaron a aplicar el plan Ávila–, prefirieron mantener el *status quo* a continuar en una aventura ya francamente inconstitucional y cargada de sectarismo y revanchismo político. Ello aunado a algunas manifestaciones de respaldo popular favorables al Presidente.

Esto debe significar una lección también para el gobierno, pues el resquebrajado hilo constitucional no podrá desempeñar su función estabilizadora y pacificadora si no es asumido con todas sus consecuencias, lo cual comporta la necesidad de reconstruir el tejido constitucional vulnerado. La Constitución, aunque vigente, sigue aún en terapia intensiva, por lo que deben adoptarse medidas orientadas a su recuperación.

## **La reconstrucción del tejido constitucional**

Es imprescindible acabar con la transitoriedad que aún subsiste en nuestros poderes públicos. La elección de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de los miembros del Consejo Nacional Electoral y de los titulares de los órganos del poder

ciudadano (Fiscal General de la República, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo), se hizo sin aplicar el procedimiento constitucional, que exige, entre otros requisitos, la instauración del Comité de Postulaciones Judiciales, del Comité de Postulaciones Electorales y del Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, respectivamente.

Tal hendidura constitucional únicamente puede ser reparada con la aplicación rigurosa de la Constitución en la designación definitiva de esas autoridades, pues los nombramientos de quienes actualmente ocupan esos cargos deben considerarse provisionales. En el caso de los miembros del Consejo Nacional Electoral, nadie discute la provisionalidad de su elección, ya que ésta fue realizada por el Congresillo, ante el vacío generado por la renuncia de sus integrantes en mayo de 2000. En cuanto al Tribunal Supremo de Justicia y al Poder Ciudadano, las designaciones efectuadas no pueden considerarse definitivas, pues a ello se opone la fuerza normativa de la Constitución y el propio Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, según el cual la elección definitiva de los titulares de estos órganos debía producirse de acuerdo con la Constitución. Fue la Asamblea Nacional la que hizo tales designaciones, pero no siguió las reglas constitucionales, a pesar de ser el órgano llamado a legislar a fin de permitir la aplicación del procedimiento previsto en la Constitución, el cual garantizaba una participación efectiva de distintos sectores de la sociedad.

Para lograr la recomposición del tejido constitucional en este aspecto esencial, que incide en el equilibrio entre los poderes públicos y en los controles al ejercicio de las funciones de gobierno, se requiere de una actuación madura y responsable de las distintas fuerzas políticas, y de los propios funcionarios involucrados, que podrían facilitar el proceso de aplicación de la Constitución. La Asamblea Nacional debe, igualmente, dictar las leyes que permitan la adecuada convocatoria e instalación de los Comités de Postulaciones antes mencionados, lo cual sólo ha sido objeto de regulación parcial en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, promulgada el 25 de octubre de 2001.

...en algunos temas lo que debe plantearse no es el desarrollo sino la reforma de la Constitución, con la finalidad de corregir excesos cometidos durante su proceso de elaboración. Son muchos los aspectos de la vigente Constitución que deben ser objeto de revisión.

## Medidas legislativas fundamentales para el desarrollo de la Constitución

La Constitución requiere de una ingente labor legislativa, en orden al desarrollo de sus disposiciones. A este respecto, observamos que la Asamblea Nacional, de las veinte materias cuya regulación debía acometer dentro de los seis primeros meses o el primer año siguiente a su instalación o a la entrada en vigencia de la Constitución, según las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta y Quinta, respectivamente, dictó leyes en doce de dichos ámbitos, entre los cuales citamos: la reforma del Código Penal para incluir el delito de desaparición forzada de personas, la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, la Ley para el régimen especial de los Municipios Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, la Ley Orgánica sobre refugiados y asilados, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, las reformas al Código Orgánico Tributario y a la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Ley del Banco Central de Venezuela, la reforma del Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, la Ley de Licitaciones (reformada mediante Decreto-Ley), la Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano, la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, así como la Ley Habilitante, en uso de la cual el Presidente de la República dictó 49 Decretos-Leyes. Cualquier inventario de las materias pendientes por legislar, debe iniciarse con las que el mismo Constituyente fijó como prioritarias, estableciéndole un lapso perentorio a la Asamblea Nacional. Así, según la Disposición Transitoria Cuarta, para la presente fecha existe moratoria con respecto a los siguientes puntos<sup>1</sup>, entre otros:

En el marco de los derechos sociales, aún no ha sido sancionada la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, a los efectos de establecer un "nuevo régimen para el derecho a prestaciones sociales", y la regulación de la jornada laboral, procurando su disminución progresiva, en los términos contemplados en la normativa internacional.

*En cuanto a los órganos del Poder Público Nacional, siguen pendientes:*

a / Las leyes referidas al Sistema Judicial, que comprendería la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; la Ley de la Defensoría Pública; la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en deuda desde la Constitución del 61); la regulación del conjunto de medios alternativos para la solución de conflictos; el Código de Ética del Juez; la regulación del Comité de Postulaciones Judiciales; las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Carrera Judicial, y Ley de Justicia de Paz, entre otras.

b / Las leyes relativas al Poder Ciudadano, pues falta aún que se dicte la Ley de la Defensoría del Pueblo, así como la reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

c / En lo que atañe al Poder Electoral, por lo arriba expuesto resulta de evidente necesidad la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, en especial, lo que concierne a la regulación del Consejo Nacional Electoral y el Comité de Postulaciones Electorales.

d / La ley que regule el cuerpo de policía nacional. En relación con los órganos del Poder Público Estatal y Municipal, han sido diferidos dos instrumentos normativos: la Ley de la Hacienda Pública Estatal, que debe establecer "los tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen", así como la Ley Orgánica de Régimen Municipal (o del Poder Municipal).

No conforme con lo anterior, y quizá con la intención de evitar que con la Constitución del 99 sucediese lo mismo que con la Constitución del 61, en cuanto a su incompleta ejecución, la Asamblea Nacional Constituyente, en la Disposición Transitoria Sexta, le fija al órgano legislativo nacional, el deber de legislar en el lapso de dos años, sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución, teniendo prioridad las leyes orgánicas sobre *pueblos indígenas, educación y fronteras*.

Ese lapso fijado a la Asamblea Nacional culminará en agosto de este año (momento en que se cumplirán dos años de su instalación<sup>2</sup>), sin embargo, por el ritmo del trabajo legislativo, así como en virtud de las demás funciones que el parlamento debe cumplir, en particular la de investigación y control sobre el gobierno y la administración pú-

**...el Capítulo concerniente a la Fuerza Armada Nacional, incurre, entre otros, en dos equívocos de gran calado. El primero estriba en haber suprimido el carácter no deliberante de la Fuerza Armada Nacional, ...El segundo error reside en la formulación de la misión de la Fuerza Armada Nacional y de los medios para su cumplimiento. En este sentido, el artículo 328 señala que la F.A. ha de participar activamente en el desarrollo nacional, lo cual se ha prestado para una tergiversación de la función que la institución militar debe desempeñar.**

blica nacional, dicha meta no podrá ser alcanzada. Es por ello que se hace imperioso fijar y ejecutar un ágil cronograma legislativo, a los efectos de dictar las leyes en relación con las cuales ya el parlamento se encuentra en mora, o las relativas a las demás materias constitucionales, poniendo especial énfasis en las que se mencionan seguidamente.

***En el marco de los derechos humanos, en general:***

a / Ley para hacer efectivas las indemnizaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos (art. 30 de la Constitución).

b / Regulación del uso de armas o sustancias tóxicas por parte de órganos de policía (art. 55). Regulación de la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público, teniendo en cuenta la prohibición constitucional del uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones públicas. (art. 68).

c / Regulación de la participación de los ciudadanos en los programas de prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias (art. 55), ley en la cual se debe dejar claramente establecido que el monopolio del uso de la fuerza pública (coacción) sólo compete a los órganos del Estado, prohibiendo la posibilidad de que los ciudadanos puedan integrar brigadas o cuerpos que impliquen de alguna manera su participación en el uso de dicha fuerza pública.

***En relación con los derechos políticos y las organizaciones políticas:***

a / Ley de financiamiento de los partidos y asociaciones con fines políticos, campañas políticas y electorales. En dicha ley se debería establecer expresamente la prohibición de uso de fondos y recursos del Estado para el financiamiento de organizaciones políticas, así como también para organizaciones comunitarias con fines políticos.

b / Ley de participación ciudadana, donde se establezcan reglas claras sobre cada una de las formas de participación política previstas en el artículo 70 de la Constitución.

***En materia de derechos sociales:***

a / Las leyes de reforma del Sistema de Seguridad Social y los Subsistemas que lo integran, Salud y Pensiones, pues la Asamblea Nacional se ha limitado a prorrogar *lavacatio legis* (entrarían en vigencia el 1° de julio del corriente año), sin introducir modificaciones para hacer dicha regulación

compatible con el nuevo Texto Constitucional<sup>18</sup>.

b / Una legislación para fomentar el empleo, con el propósito fundamental de asegurar que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 constitucional.

En lo que concierne a los derechos culturales y educativos: como lo dispone la Disposición Transitoria Sexta, una de las prioridades de la agenda legislativa es justamente una Ley Orgánica de Educación, que desarrolle lo dispuesto en los artículos 102 y 103 de la Carta Magna.

En materia de derechos de los pueblos indígenas: desde la Constitución del 61, el órgano legislativo nacional está en mora en su deber de dictar una Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, siendo también uno de los temas de especial trascendencia en la Constitución del 99.

***En relación con los órganos del Poder Público Estatal:***

a / La Ley sobre el Consejo Federal de Gobierno resulta necesaria a los efectos de desarrollar el proceso de descentralización y transferencia de competencias y fortalecer a los Estados y Municipios.

b / Para lograr una mejor planificación y coordinación de las políticas públicas estatales, debe dictarse la ley que determine el funcionamiento de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

c / La Ley Orgánica de División Político-Territorial, de manera que se garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa, según lo dispone el artículo 16 de la Constitución.

***En materia municipal, también están pendientes una serie de instrumentos legislativos:***

a / La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

b / La reforma a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, para adecuarla a lo dispuesto en el artículo 184.

Finalmente, en lo que concierne a la Seguridad y Defensa, la Asamblea Nacional no ha cumplido con su tarea de legislar en una materia de suma importancia, como lo es la de fronteras, mediante una ley "que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios" (arts. 15, 156, num. 30 y 327).

Uno de los planteamientos formulados como posible salida a la crisis política consiste en la aprobación de una enmienda a la Constitución, en virtud de la cual el período presidencial se reduciría a cuatro años...se incorporaría el sistema de elección del Presidente de la República por la mayoría absoluta de los votos válidos, con una eventual segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados. Ello iría acompañado de una disposición transitoria en la que se precisaría que el período de Hugo Chávez comenzó en febrero de 1999, y finalizaría en enero del 2003.

A continuación presentamos un cuadro sobre el status de algunos de los Proyectos de Leyes que hemos mencionado, de acuerdo a la información suministrada por el Servicio Autónomo de Información Legislativa de la Asamblea Nacional, actualizado hasta el día 20 de mayo de 2002.

### **Reformas a la Constitución**

Como señalábamos al comienzo, en algunos temas lo que debe plantearse no es el desarrollo sino la reforma de la Constitución, con la finalidad de corregir excesos cometidos durante su proceso de elaboración. Son muchos los aspectos de la vigente Constitución que deben ser objeto de revisión. Nos limitaremos, sin embargo, a los que estimamos fundamentales para que ella pueda ser asumida por todos como un instrumento básico de la convivencia democrática.

#### ***El fortalecimiento del federalismo***

Aunque la vigente Constitución dispone, en su artículo 4, que Venezuela es un "Estado federal descentralizado", la regulación que al respecto contiene nos coloca más bien ante un Estado centro-federal, con posibilidades de avanzar hacia la descentralización. En esta materia, la Constitución de 1999 incluyó en el texto constitucional normas ya contempladas en las leyes aprobadas en 1988-89, a raíz del impulso que recibió el proceso de descentralización, y alligeró el trámite parlamentario para la transferencia de competencias hacia los Estados y Municipios; pero dejó en manos del poder central (Asamblea Nacional) el desarrollo de las haciendas públicas estatales, y suprimió el bicameralismo, en lugar de haber transformado al Senado en una Cámara de representación territorial.

La previsión en la propia Constitución de las bases de la autonomía financiera de los Estados es clave para la instauración de un federalismo real, que también exige una clarificación en el reparto de competencias entre el poder central y el de los Estados, así como el restablecimiento de la bicameralidad, de tal modo que éstos tengan igual representación en una Cámara que vele por el desarrollo de la descentralización política y administrativa. El bicameralismo es, además, un factor de equilibrio político adicional a los que se derivan de la clásica división de los poderes, siendo históricamente más controlables por el Ejecutivo los parlamentos unicamerales.

#### ***La moderación del presidencialismo***

Otra constante de nuestro devenir histórico ha sido el caudillismo o personalismo político y, más recientemente, los esfuerzos por contenerlo. Mucho se había discutido durante el período de vigencia de la Constitución de 1961 sobre la necesidad de atemperar nuestro presidencialismo, y habían sido formuladas varias propuestas con tal finalidad. Sin embargo, el proceso constituyente de 1999 rompió en este punto con los consensos alcanzados en el país. En lugar de contrarrestar la tentación del personalismo político, ésta fue propiciada, mediante la extensión del mandato presidencial a seis años y la reelección inmediata. A lo cual se suma la ausencia de frenos al poder presidencial, como los que se hubieran derivado de la previsión de un Primer Ministro cuya designación requiriese de la ratificación del parlamento. En lugar de ello se estableció un Vicepresidente Ejecutivo de libre nombramiento del Presidente, cuya censura política difícilmente puede acarrear su remoción, al exigirse el voto de las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

La Constitución debe ser modificada para reducir el período presidencial a cinco años, sin reelección inmediata, en los términos de la Constitución de 1961. No descartamos de plano la fórmula de la reelección inmediata, por una sola vez, que ha sido exitosa en otros regímenes presidenciales y que de hecho opera sin limitaciones en los regímenes parlamentarios, en lo que respecta al jefe de gobierno. La reelección inmediata facilita una continuidad en la planificación y aplicación de las políticas de Estado y de gobierno, cuando el gobernante cuenta con el respaldo del electorado. Sin embargo, de aceptarse la reelección inmediata resultaría excesivo, en atención a nuestro pasado, un período presidencial superior a cuatro años. Junto a esta reforma convendría introducir algunas figuras o mecanismos propios del parlamentarismo, sin alterar la estructura fundamental de nuestro sistema.

#### ***La racionalización del concepto de seguridad de la Nación y la clarificación del papel de la Fuerza Armada Nacional***

La Constitución de 1999 sobredimensiona la significación de la seguridad de la Nación dentro de un Estado democrático. De simple cometido del



## Status de proyectos de leyes

### NOMBRE DEL PROYECTO DE LEY

- 1) Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo
  - 2) Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia
  - 3) Ley de la Defensoría Pública
  - 4) Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
  - 5) Ley de medios alternativos para la solución de conflictos. Existe un proyecto de Ley de Convivencia y solución de conflictos de las comunidades, presentado por el Grupo Parlamentario del MAS
  - 6) Código de Ética del Juez
  - 7) Ley del Comité de Postulaciones Judiciales
  - 6) Ley de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial
  - 9) Ley de Reforma Parcial a la Ley de la Carrera Judicial
  - 10) Ley de Reforma Parcial a la Ley de Justicia de Paz
  - 11) Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo
  - 12) Ley de reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público
  - 13) Ley de reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. El Consejo Nacional Electoral introdujo el Proyecto de Ley de Estatuto Electoral
  - 14) Ley especial de Regulación del Comité de Postulaciones Electorales
  - 15) Ley Orgánica de Policía Nacional. Hay otro proyecto de Ley titulado: "Ley Orgánica para la Coordinación, Organización y Funcionamiento del Cuerpo Uniformado de Policía Nacional, introducido por la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (por iniciativa popular)
  - 16) Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal
  - 17) Ley Orgánica del Régimen Municipal. Existen dos proyectos en la Asamblea Nacional, titulados: "Ley Orgánica del Poder Municipal de la República Bolivariana de Venezuela", y "Ley Orgánica del Poder Público Municipal Bolivariano"
  - 18) Ley para hacer efectivas las indemnizaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos
  - 19) Regulación del uso de armas o sustancias tóxicas por parte de órganos de policía
  - 20) Regulación de la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público
  - 21) Regulación de la participación de los ciudadanos en los programas de prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias. El Grupo Parlamentario del MAS introdujo un Proyecto de Ley titulado: "Ley para la seguridad y desarme del ciudadano"
  - 22) Ley de financiamiento de los partidos y asociaciones con fines políticos, campañas políticas y electorales
  - 23) Ley de Participación Ciudadana
  - 24) Leyes del Sistema de Seguridad Social
  - 25) Ley para el fomento del empleo
  - 26) Ley Orgánica de Educación
- de segunda, que debió ser presentado el 22-09-2001
- 27) Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas
  - 28) Ley del Consejo Federal de Gobierno
  - 29) Ley de los Consejos Locales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas
  - 30) Ley de reforma a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos
  - 31) La Ley Orgánica de División Político-Territorial
  - 32) La Ley de los Consejos Estadales de Planificación Pública. Hay un proyecto titulado: "Ley de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas"
  - 33) Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público
  - 34) Ley Orgánica de Fronteras. La Vicepresidencia de la República introdujo un Proyecto de Ley titulado: "Ley Orgánica de Seguridad de la Nación".

FECHA DE INGRESO	PRIMERA DISCUSIÓN	SEGUNDA DISCUSIÓN	OBSERVACIONES
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
21-08-01	6-11-01	-	Enviado a la comisión el 6-11-01, el 7-12-01 se venció el lapso para la presentación del informe de segunda discusión
03-07-01	19-07-01	-	Enviado a la Comisión el 20-07-01
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
15-05-01	22-05-01	-	Vencimiento para la segunda discusión el 23-06-2001
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
01-03-01	-	-	No ha sido discutido
05-08-01	-	-	No ha sido discutido
07-06-01	-	-	No ha sido discutido
22-03-01	27-03-01	-	Enviado a la comisión 30-03-01, vencimiento según reglamento para la presentación del informe de la segunda discusión en el día 30-04-01. La comisión solicitó prórroga hasta el 30 de junio para presentar el informe de la segunda discusión
04-10-01/06-11-01	-	-	Ninguno ha sido discutido, se encuentran en la Comisión Mixta del Poder Público Municipal.
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
21-06-01	14-05-2002	-	-
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
22-11-01	29-11-01	-	Enviado a la comisión 30-11-2001, Vencimiento según reglamento para la presentación del informe de segunda discusión en el día 30-12-2001
05-06-01/14-08-01	-	-	No han sido discutidas
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
23-01-01/14-08-01	21-08-01	-	La Comisión presentó un nuevo proyecto el 14-08-2001, Enviado a la Comisión 22-08-01, para la elaboración del informe
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
06-12-01	-	-	No ha sido discutido
12-06-01	21-06-01	14-05-02	En primera discusión fue cambiado el título de este proyecto, a Ley del Consejo Local de Planificación Pública, Enviado a la Comisión para la elaboración de texto final 08-06-2002.
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
-	-	-	No hay proyecto introducido formalmente a la Asamblea
08-09-01	02-10-01	-	-
05-12-01	-	-	No ha sido discutido
26-09-01	04-10-01	-	-

**En relación con la convocatoria de un referendo consultivo cuyo objeto sería medir el respaldo popular al Presidente de la República, y determinar si éste debe seguir o no en ejercicio de sus funciones, consideramos que, desde el punto de vista constitucional, sería improcedente, por cuanto se estaría convirtiendo dicha figura en un plebiscito.**

Estado pasa a convertirse, en este nuevo Texto, en una noción totalizante que alberga en su seno el conjunto de las actividades públicas, incluso lo relativo a la participación de los particulares en su desarrollo (art. 326). Ello se pone de manifiesto en la propia sistemática constitucional, en la cual la seguridad de la Nación se regula en un título aparte (Título VII). La seguridad de la Nación debe volver a ser una función más del Estado, una pieza dentro del conjunto de los objetivos de un sistema democrático.

Dentro de ese Título VII se encuentra el Capítulo concerniente a la Fuerza Armada Nacional, en el cual se incurre, entre otros, en dos equívocos de gran calado. El primero estriba en haber suprimido el carácter no deliberante de la Fuerza Armada Nacional, lo cual se ha traducido, en virtud de las razones que condujeron a su eliminación del discurso presidencial sobre la materia, en una elevada politización del sector castrense que ha sido denunciada reiteradamente y cuyas consecuencias están a la vista. Por esto debe restablecerse en la Constitución la prohibición a la deliberancia de la Fuerza Armada.

El segundo error del diseño constitucional en este ámbito reside en la formulación de la misión de la Fuerza Armada Nacional y de los medios para su cumplimiento. En este sentido, el artículo 328 señala que la Fuerza Armada ha de participar activamente en el desarrollo nacional, lo cual se ha prestado para una tergiversación de la función que la institución militar debe desempeñar. Conviene precisar en la Constitución que tal participación ha de circunscribirse al ámbito de los cometidos que le son propios, esto es, la defensa exterior y la cooperación en el mantenimiento de la paz pública -en supuestos especiales y a requerimiento de las autoridades civiles-, sin perjuicio de su colaboración en actividades públicas conexas.

### **Posibles salidas institucionales a la crisis política**

Sin perjuicio de la imprescindible recomposición del tejido constitucional, y de las medidas legislativas y reformas constitucionales señaladas, la tensión política reinante en el país reclama de salidas adecuadas, entre las cuales se encuentra el diálogo promovido por el gobierno nacional. Paralelamente o al margen de éste, han surgido inicia-

tivas encaminadas a canalizar institucional y constitucionalmente las dificultades políticas que nos aquejan. Examinaremos algunas de ellas.

#### **La enmienda constitucional**

Uno de los planteamientos formulados como posible salida a la crisis política consiste en la aprobación de una enmienda a la Constitución, en virtud de la cual el período presidencial se reduciría a cuatro años. Además, se incorporaría el sistema de elección del Presidente de la República por la mayoría absoluta de los votos válidos, con una eventual segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados. Ello iría acompañado de una disposición transitoria en la que se precisaría que el período de Hugo Chávez comenzó en febrero de 1999, y finalizaría en enero del 2003.

Esto ha planteado de nuevo la discusión sobre cuál es la fecha de inicio y culminación del período presidencial de Hugo Chávez. Sobre este particular, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el 16 de mayo de 2001, resolvió el recurso de interpretación interpuesto por el Presidente de la Asamblea Nacional, Diputado William Lara.

De la interpretación de los artículos 1, 2, 3, 4 y 16 del Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, así como de lo dispuesto en los artículos 3 del Decreto sobre el Estatuto Electoral del Poder Público y 230, 231, 192 y 219 de la Constitución, nuestro Máximo Tribunal concluyó lo siguiente:

a / El mandato del Presidente Chávez iniciado en febrero del 99 feneció como consecuencia de la nueva Constitución, pues "el fundamento de su investidura provenía de la Constitución abrogada". Sin embargo, de acuerdo con el "principio consagrado en el artículo 16 del Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público" tal mandato se entendía prorrogado hasta la celebración de los comicios populares regulados por el Decreto sobre el Estatuto Electoral del Poder Público.

b / "El inicio del actual período del Presidente es la fecha de su toma de posesión, previa juramentación ante la Asamblea Nacional, el día 19-08.99 (sic)<sup>4</sup>, y la duración es de un período completo, es decir por seis años".

c / En virtud de lo anterior, la consecuencia lógica



**Convocar el proceso referendario con la finalidad de conocer si los venezolanos quieren ir a elecciones presidenciales y de otros cargos de elección popular, sería procedente porque se estaría consultando una «materia de especial trascendencia nacional».**

es que el mandato debía terminar el 19 de agosto de 2006, no obstante, dado lo establecido en el artículo 231 de la Constitución, que ordena que el nuevo Presidente electo debe tomar posesión del cargo el diez de enero del primer año de su período presidencial, mediante juramento ante la Asamblea Nacional; el período del Presidente Chávez debía extenderse hasta el 10.01.07, porque de lo contrario se violaría dicha norma.

d / De esta manera el Tribunal Supremo de Justicia excluye otras opciones, bien sea que se entienda terminado el mandato el 19 de agosto de 2006, o en enero de 2006. A pesar de ello admite que podría enmendarse la Constitución "en el sentido de señalar como inicio del mandato presidencial siguiente el día 19 de agosto, en vista de que el actual período concluye el mismo día y mes del año 2006".

Aunque esta decisión fue dictada en virtud del vacío existente en la regulación constitucional, el cual eventualmente sería colmado mediante la enmienda que está siendo promovida, de la sentencia citada cabría inferir, en lo que respecta al proyecto de enmienda constitucional, que éste debe precisar:

a / La fecha de terminación del actual período presidencial, asumiendo en principio como fecha de inicio la indicada, es decir, el 19 de agosto de 2000, fecha en que Hugo Chávez se juramentó ante la Asamblea Nacional constituida de acuerdo con la nueva Carta Magna. Resulta discutible,

con arreglo a los criterios vertidos en la sentencia, tomar como término inicial febrero del 99, pues el mandato comprendido entre esta fecha y el 30 de diciembre de 1999 se fundamentó en la Constitución del 61, la cual entonces fue abrogada, como consecuencia de la convocatoria y funcionamiento de un poder constituyente originario.

b / La fecha de inicio del siguiente período presidencial, si la terminación del actual no se produce el mes de enero.

c / En aras de la claridad, convendría explicitar las implicaciones que el acortamiento del período tendría en el referendo revocatorio previsto en el artículo 72 de la Constitución, pues pudiera interpretarse que sólo operaría a futuro, en virtud de que dicha disposición constitucional indica como condición para su procedencia que "haya transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria".

### **El referendo consultivo**

También en el contexto de la actual crisis política, diversos voceros de partidos de la oposición e incluso del oficialismo, así como de la opinión pública en general, han planteado la posibilidad de convocar a un referendo consultivo, con diversas finalidades. Nos limitaremos a analizar dos opciones: el uso del referendo consultivo para medir el respaldo popular al Presidente de la República, y en consecuencia si éste debe seguir o no en ejercicio de sus funciones; y el proceso referendario con el objeto de conocer si los venezolanos quieren ir a elecciones presidenciales y de otros cargos de elección popular.

Antes de estudiar la procedencia de dichas alternativas, a continuación indicaremos en forma esquemática el alcance del referendo consultivo. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución, uno de los medios de participación política "y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía", es justamente el referendo.

Nuestra Carta Magna prevé cinco tipos de referendo: el consultivo que a su vez puede ser nacional, municipal, parroquial o estatal; el revocatorio de mandato, tanto de funcionarios individualmente considerados como de cuerpos colegiados; el aprobatorio de leyes o tratados; el abrogatorio de leyes o decretos-leyes, y el constituyente o de enmienda o reforma constitucional. El referendo consultivo nacional se encuentra regulado en el artículo 71 de la Constitución, de cuyo texto se collige:

a / Su objeto: la consulta debe referirse a "materias de especial trascendencia nacional".

b / La iniciativa corresponde alternativamente:

1. al Presidente de la República en Consejo de Ministros;
2. a la Asamblea Nacional previo acuerdo aprobado por el voto favorable de la mayoría de sus integrantes; o
3. a los electores inscritos en el registro civil y electoral en un número no menor del diez por ciento.

c / Límites: La previsión constitucional debe complementarse con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que establece cuáles materias no podrán someterse a referendos nacionales.

d / Fundamento: De acuerdo con lo señalado por

**Ha sido planteada, desde el oficialismo, la posibilidad de la renuncia del Presidente, con la singularidad de que Hugo Chávez participaría en el proceso electoral convocado para suplir, por el resto del periodo constitucional (art. 233 de la Constitución), la falta absoluta generada por su renuncia. Esta propuesta luce heterodoxa y es sin duda anómala**

la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 01 de diciembre de 2000, este tipo de referendo "es un procedimiento democrático fundado en el principio de participación en los asuntos públicos conforme al artículo 62 de la Constitución, el cual consagra la obligación del Estado y de la sociedad en facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica, lo que permite a los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes y evitar que 'sus representantes acaparen todo el poder político'".

e / Efectos: aunque frecuentemente se afirma que carece de fuerza vinculante, la jurisprudencia constitucional y, en parte, el artículo 70 de la Constitución, apuntan en sentido contrario. En tal sentido, el Máximo Tribunal, en la citada sentencia, sostuvo, al referirse a la eficacia de un referendo consultivo, que: "la decisión soberana...sería un mandato constitucional del pueblo venezolano, titular de la soberanía, mandato que por su origen, integraría el sistema constitucional". Al respecto, también conviene tener presente la sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia el 19 de enero de 1999, con ponencia del Magistrado Humberto La Roche, en relación con el referendo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

En relación con la primera alternativa, es decir, la convocatoria de un referendo consultivo cuyo objeto sería medir el respaldo popular al Presidente de la República, y en consecuencia determinar si éste debe seguir o no en ejercicio de sus funciones, consideramos que, desde el punto de vista constitucional, sería improcedente, por cuanto se estaría convirtiendo dicha figura en un plebiscito. En este sentido, debe recordarse lo que estableció la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, sobre el objeto del referendo consultivo y sus diferencias con la consulta plebiscitaria:

«En realidad, si bien ambas figuras tienden a confundirse teóricamente, mientras el referendo se refiere a un texto o proyecto, el plebiscito tiende a ratificar la confianza en un hombre o gobernante...» (Sentencia SPA, CSJ, 19-01-99).

En el Diccionario de Ciencia Política de Andrés Serra Rojas, se indican como diferencias entre el

plebiscito y el referendo, las siguientes: "el plebiscito está destinado a ratificar un acto del Ejecutivo. El referéndum es una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación. El plebiscito es un acto político que expresa la confianza del cuerpo electoral en un régimen o en un gobernante determinado -acto que trasunta un estudio de opinión pública-. El referéndum posee un valor jurídico como acto, pues de ordinario supone un pronunciamiento sobre la validez de una resolución del gobernante<sup>5</sup>".

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Constitución repite casi textualmente lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y sobre dicha disposición la Corte señaló: "Se desprende así del texto aludido (artículo 181 de la LOSPP), la consagración jurídica de la figura del referendo consultivo como mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos nacionales". Finalmente, de utilizarse este tipo de consulta cuyo objeto deben ser "materias de especial trascendencia nacional", para inquirir la opinión de los electores acerca de si Hugo Chávez debe o no seguir en la Presidencia de la República, desnaturalizaría su carácter de referendo consultivo para convertirlo en uno revocatorio de mandato.

La segunda posibilidad sería convocar el proceso referendario con la finalidad de conocer si los venezolanos quieren ir a elecciones presidenciales y de otros cargos de elección popular, lo cual sería procedente porque se estaría consultando una «materia de especial trascendencia nacional», no subsumible en las que no pueden ser objeto de referendo consultivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

#### **Referendo revocatorio de mandato**

Otra salida institucional a la crisis política que atraviesa el país, sería la activación de la figura del referendo revocatorio de mandato, lo cual pudiera presentarse a largo o corto plazo dependiendo de si prospera o no la enmienda constitucional relativa a la reducción del periodo presidencial.

Los referendos revocatorios de mandato están regulados en el artículo 72 de la Constitución, de cuyo texto se desprende:

a / Objeto: Revocatoria de los cargos y magistraturas de elección popular, aplicable a los funcionarios

**Dependerá mucho del clima político reinante la viabilidad de las propuestas de vivificación de la Constitución aquí formuladas. La Constitución de 1999 debe ser en todo caso el marco dentro del cual se impulsen estas iniciativas y se produzca el desarrollo institucional posterior, en los términos señalados.**

de elección popular nacionales, estatales y municipales. Igualmente puede revocarse el mandato para los cuerpos colegiados, de acuerdo a lo que establezca la ley, la cual aún no se ha dictado.

b / Requisitos para su procedencia: Sólo pueden tener lugar cuando ha transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario. De tal manera que en el caso del Presidente de la República, a los tres años de su mandato. Como indicamos anteriormente, el Tribunal Supremo de Justicia indicó que el período que transcurrió entre la primera toma de posesión del cargo, esto es, febrero del 99, y la nueva toma de posesión ante la Asamblea Nacional instituida de conformidad con la Constitución del 99 (agosto del 2000), no debe computarse en ese término de seis años, razón por la cual los tres años se cumplirían el 19 de agosto de 2003.

De aprobarse la propuesta de enmienda constitucional, en el sentido de afectar el actual mandato presidencial reduciéndolo a cuatro años, manteniendo la fecha de inicio en agosto de 2000, el próximo mes de agosto se cumpliría la mitad del período, pudiendo convocarse el referendo revocatorio en tal fecha.

c / Iniciativa: Este mecanismo de consulta popular sólo puede ser solicitado por un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción. Si es el caso del Presidente de la República, sería el veinte por ciento de los electores inscritos en el registro electoral.

d / Procedencia de la revocatoria del mandato: El efecto de este referendo tendrá lugar cuando se cumplan dos extremos concurrentes:

-Que haya un quórum mínimo de participación, es decir, que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al veinticinco por ciento de los electores inscritos; y,

-Que igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario voten a favor de la revocatoria.

e / Efecto: De cumplirse los requisitos indicados se considerará revocado el mandato, debiéndose inmediatamente proceder a cubrir la falta absoluta de conformidad con la Constitución y la ley.

f / Limitación: No puede haber más de una solicitud de revocación del mandato durante el período para el cual fue elegido el funcionario.

### **La renuncia del Presidente**

Ha sido planteada, desde el oficialismo, la posibilidad de la renuncia del Presidente, con la singularidad de que Hugo Chávez participaría en el proceso electoral convocado para suplir, por el resto del período constitucional (art. 233 de la Constitución), la falta absoluta generada por su renuncia. Esta propuesta luce heterodoxa y es sin duda anómala; pudiera considerarse que representa un subterfugio constitucional. Sin embargo, las causales de inelegibilidad para cargos de elección popular son de interpretación restrictiva, y la Constitución no prohíbe al Presidente renunciante participar en el proceso electoral resultante. En cualquier caso, en aras de la transparencia del proceso, la viabilidad de esta alternativa estaría supeditada a la previa designación de los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral.

### **Reflexión final**

Dependerá mucho del clima político reinante la viabilidad de las propuestas de vivificación de la Constitución aquí formuladas. Si se ponen trabas a la regularización de la designación de las altas instancias contraloras y a otros esfuerzos destinados a restablecer la confianza en las instituciones, y fracasan los intentos de abrir espacios para el diálogo fructífero, cada sector se acantonará en sus posiciones de lucha, con lo cual seguramente se concretará la convocatoria a un referendo aprobatorio de una enmienda a la Constitución tendiente a acortar el período de Hugo Chávez, para facilitar la pronta convocatoria a elecciones o a un referendo revocatorio de mandato. La Constitución de 1999 debe ser en todo caso el marco dentro del cual se impulsen estas iniciativas y se produzca el desarrollo institucional posterior, en los términos señalados.

#### **Jesús María Casal H.**

Abogado. Decano de la Facultad de Derecho UCAB

#### **Alma Chacón Hanson**

Jurista. Profesora UCAB

- 
- 1 Véase, al final de este apartado, un cuadro sobre el status de los Proyectos de Ley relativos a estas materias, considerados actualmente por la Asamblea Nacional.

---

  - 2 El Constituyente omitió establecer a partir de cuándo se computan esos dos años, pero creemos que al igual que las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta, debe ser a partir de la instalación de la Asamblea Nacional.

---

  - 3 El 9 de enero de 2001, la Asamblea Nacional dictó las leyes de reforma a las leyes del Sistema de Seguridad Social: Ley No. 11 Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 424 con rango y fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, mediante la cual se modifica la *vacatio legis* y se fija como fecha de entrada en vigencia de las normas relativas a los Subsistemas de Salud y Pensiones, el 01 de Enero de 2002. En el mismo sentido se dicta la Ley No. 12 Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 425, con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Salud y la Ley No. 13 Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 426, con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Pensiones. (G.O. 09-01-01 No. 37,115). El 11 de julio de 2001, inexplicablemente (no se hace indicación sobre alguna reimpresión por error) se dictan las Leyes 27, 28 y 29, con idéntico contenido (G.O. No. 5,543 Extraordinaria). Finalmente el 31 de diciembre de 2001, se modifica la *vacatio legis*, de modo que las normas relativas a los subsistemas de Salud y Pensiones entrarán en vigencia el 1º de julio de 2002. (G.O. 5,568 Extraordinaria).

---

  - 4 El Tribunal Supremo de Justicia incurrió en este pasaje de la sentencia en un error material, porque dicha juramentación se realizó el 19 de agosto de 2000.

---

  - 5 SERRA ROJAS, Andrés: "Diccionario de Ciencia Política". Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 880.