

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS A LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL Nº 2 DE 1983

Allan R. Brewer-Carías
*Director del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL SISTEMA ELECTORAL.
- II. EL SISTEMA NACIONAL DE JUBILACIONES.
- III. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO.
 - 1. *El inicio de las sesiones parlamentarias.* 2. *La agilización del trámite de formación de las leyes y la Comisión Legislativa.* 3. *La eliminación del quórum para sesionar las Cámaras.*
- IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION.
- V. NOTA FINAL.

Con fecha 16 de marzo de 1983 fue sancionada la Enmienda Constitucional Nº 2*, después de dos años de discusiones del Proyecto tanto en el Congreso como en las Asambleas Legislativas, durante los cuales le fueron modificadas algunas normas, como la muy discutida, que otorgaba varios nuevos derechos políticos a los venezolanos por naturalización y la que permitía la intervención de los Concejos Municipales, por el Congreso.

Tal como quedó sancionada, la Enmienda Constitucional Nº 2 regula algunos elementos de los siguientes sistemas e instituciones constitucionales: el sistema electoral, el sistema nacional de jubilación, el funcionamiento del Congreso y el sistema de planificación. Veamos su contenido e incidencias en el texto constitucional.

I. EL SISTEMA ELECTORAL

De acuerdo con lo establecido en los artículos 19, 148 y 151 de la Constitución, en la elección de Senadores, Diputados al Congreso y Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados, debe aplicarse el principio de la representación proporcional de las minorías, lo cual, en general, el artículo 113 de la Constitución prevé como exigencia a la legislación electoral.

Ahora bien, la Constitución no establece en norma alguna el sistema electoral que debe aplicarse para la elección de los miembros de los Concejos Municipales, sencillamente porque ésta no es una institución de rango constitucional. El texto fundamental, respecto de los Municipios sólo establece que serán representados por los órganos que determine la ley (art. 25) y es la Ley Orgánica de Régimen Municipal la que consagra los Concejos Municipales, como órganos colegiados. Sin embargo, en virtud de la exigencia del artículo 113 de la Constitución, frente a los reclamos de la opinión pública y política de establecer la elección uninominal de los Concejales, se había argumentado que ello lo impedía el texto constitucional, lo cual, en realidad, no

* Véase *Gaceta Oficial* Nº 3.224 Extraordinaria de 24-7-83.

era cierto. Sin embargo, la aclaración de la duda respecto de las elecciones municipales en forma uninominal, y su posible establecimiento también para la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas llevó a la sanción del artículo 1º de la Enmienda Nº 2, en el cual se dispuso lo siguiente:

Artículo 1. Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales.

De acuerdo a esta norma, en todo caso, ha quedado plasmada una voluntad política concreta y abierta la vía para la reforma sustancial del sistema electoral: diferenciación del sistema electoral de representación proporcional que existe para los órganos representativos nacionales (Senado y Cámara de Diputados), del que pueda establecerse para las elecciones municipales (elección nominal, por ejemplo) o para los Diputados a las Asambleas Legislativas.

La Enmienda Nº 2, en su artículo 9 manda anotar al pie del artículo 113 esta Enmienda, pero por olvido omite los artículos 19 y 27 de la Constitución, que se refieren al principio de la representación proporcional de las minorías en la elección de los Diputados a las Asambleas (art. 19) y a la elección democrática de los representantes locales (art. 27).

II. EL SISTEMA NACIONAL DE JUBILACIONES

De acuerdo al sistema de distribución vertical del Poder Público que establece la Constitución, el régimen administrativo del personal al servicio de la República, de los Estados y de los Municipios, debe establecerse en cada uno de esos niveles autónomos, sin que pueda el Poder Nacional regular el régimen de los funcionarios públicos estatales o municipales.

Por otra parte, incluso en el nivel nacional, el artículo 122 de la Constitución se refiere a la Ley de Carrera Administrativa para los órganos de la Administración Pública Nacional, la cual regula a los funcionarios de la Administración Central y a los de los institutos autónomos nacionales, pero deja fuera de regulación a los empleados de las empresas del Estado.

Esta disparidad de regímenes ha tenido consecuencias particularmente negativas, en materia de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de los entes estatales, en los cuales existe una disparidad de beneficios que se ha hecho en muchos casos, intolerable. Ello llevó al Congreso a proponer en la Enmienda Constitucional Nº 2, en su artículo 2, la nacionalización del régimen jurídico relativo a las jubilaciones y pensiones, el cual será regulado ahora, nacionalmente, en una Ley Orgánica.

El artículo 2 de la Enmienda Constitucional Nº 2, establece así, lo siguiente:

Artículo 2. El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la administración central o descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sólo podrá disfrutarse de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determinen en dicha ley.

En esta forma, en una Ley Orgánica debe establecerse el régimen de las pensiones y jubilaciones a la cual se someterán *los funcionarios o empleados públicos* al servicio

de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sin embargo, del texto de esta Enmienda no aparece resuelto el problema fundamental: las jubilaciones o pensiones en las empresas del Estado, sean de la República, de los Estados y de los Municipios, los cuales no son funcionarios o empleados públicos a los efectos de esa norma constitucional, y a los cuales no se aplicaría la ley orgánica mencionada. Por otra parte, queda abierta la discusión respecto de los funcionarios de las administraciones nacionales que gozan de autonomía funcional, que aun cuando forman parte de la "Administración Pública Nacional" no son parte de la "Administración Central". La norma, por tanto, no se les aplica, aun cuando ello parecería ser menos por intención de los proyectistas y más por inadvertencia.

En todo caso, la Enmienda Nº 2 debe anotarse al pie de los artículos 122, 136 y 139 de la Constitución.

III. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

La Enmienda Nº 2 establece, además, una serie de normas en relación al funcionamiento del Congreso, y que se refieren al inicio de las sesiones parlamentarias; a la agilización del trámite en la formación de las leyes, y al quórum en las sesiones.

1. *El inicio de las sesiones parlamentarias*

De acuerdo al artículo 154 de la Constitución, "las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible...".

Ahora bien, en el primer año de cada período constitucional, esta prescripción de la Constitución ha provocado un interregno demasiado largo, entre la fecha de las elecciones generales presidenciales parlamentarias (el primer domingo de diciembre), la instalación del Congreso (2 de marzo) y la toma de posesión del Presidente de la República (conforme al artículo 186, dentro de los 10 primeros días de aquél en que deben instalarse las Cámaras en sus sesiones ordinarias del año en que comience el período constitucional) lo cual ocurría en la primera quincena de marzo.

Para recortar este lapso excesivamente prolongado entre la elección presidencial y parlamentaria, y la instalación de las Cámaras y toma de posesión del Presidente, el artículo 3º de la Enmienda Nº 2 establece lo siguiente:

"Art. 3. En el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el día posterior más inmediato posible".

En esta forma, sólo en el primer año de cada período constitucional la instalación de las Cámaras se producirá el 23 de enero, y luego, los días 2 de marzo de los años subsiguientes.

El artículo 9 de la Enmienda manda anotarla al pie del artículo 154 del texto fundamental.

Ahora bien, en virtud de que el artículo 3 de la Enmienda Nº 2 al anticipar la fecha de instalación del nuevo Congreso, acorta el actual período constitucional de 5 años tanto de los miembros de las Cámaras (Senadores y Diputados) como del propio Presidente de la República, en el artículo 8 se estableció, como Disposición Transitoria lo siguiente:

“En el período constitucional 1979-1984, la duración del mandato del Presidente de la República y de los Senadores y Diputados, se acortará en los días que resulten de la aplicación del artículo 3º”.

Pero además, este artículo 3º, al adelantar la fecha de toma de posesión de los miembros del Congreso y del Presidente de la República, incidía también en el artículo 185 de la Constitución, que establece una condición de inelegibilidad para Presidente de la República, a quienes hubieren desempeñado el cargo dentro de los 10 años siguientes a la terminación de su mandato, y que, por pocos días, podría impedir al Presidente de la República en el periodo 1969-1974, Dr. Rafael Caldera, si resulta electo en las elecciones generales de diciembre de 1983 en las cuales es candidato a la Presidencia de la República, tomar posesión de su cargo dentro de los 10 días siguientes al 23 de enero de 1984, pues había terminado su mandato el 12 de marzo de 1974. Por ello, la Disposición Transitoria contenida en el artículo 8º de la Enmienda Constitucional aclara que:

“...Igualmente, a los fines previstos en el artículo 185 de la Constitución, el plazo se reducirá en los días que resulten de la aplicación de la citada disposición”.

Por ello, el artículo 9 de la Enmienda, además, la manda anotar al pie del artículo 185 del texto fundamental.

2. *La agilización del trámite de formación de las leyes y la Comisión Legislativa*

La Enmienda Constitucional Nº 2, en su artículo 4º, establece la existencia de una Comisión Legislativa del Congreso, que en esta forma es la única de las Comisiones parlamentarias de rango constitucional, dejando a salvo, por supuesto, la Comisión Delegada del Congreso (art. 178 a 180).

En efecto, el artículo 4º mencionado establece lo siguiente:

Art. 4. Las Cámaras en sesión conjunta, en cada período constitucional designarán una Comisión Legislativa integrada por veintitrés (23) miembros, quienes con sus respectivos suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso de la República. El Reglamento establecerá el procedimiento y los demás requisitos que regirán la discusión de los proyectos de leyes.

Esta Comisión Legislativa, en todo caso, tiene la peculiaridad de que en virtud de un mandato que ahora tiene rango constitucional, los integrantes de la misma se designan por el Congreso en sesión conjunta, *en cada período constitucional* y, se entiende, por todo el período. Además, la norma establece con rango constitucional el mismo principio de integración previsto para la Comisión Delegada (art. 178): que sus miembros y sus suplentes reflejen en lo posible la composición política del Congreso.

En virtud de ello, al crearse con rango constitucional la Comisión Legislativa del Congreso, la Enmienda Nº 2 manda, en su artículo 9, a anotarla al pie del artículo 156.

Pero como lo indica su nombre, la Comisión Legislativa del Congreso tiene un papel fundamental que cumplir en el futuro en el proceso de formación de las leyes.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 166 de la Constitución, “Todo proyecto de ley” debe recibir en cada Cámara no menos de dos discusiones, en días diferentes y en Cámara plena, de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución y en los reglamentos respectivos. En esta forma, el artículo 167 prescribe que aprobado el proyecto en una de las Cámaras, pasará a la otra; y si ésta lo aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En cambio, si lo aprobare con modifi-

caciones se devolverá a la Cámara de origen. En este caso, si la Cámara de origen aceptare dichas modificaciones, quedará sancionada la Ley; y en caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que fuere procedente.

Ahora bien, este procedimiento expuesto en forma simplificado, aunado a los requisitos de quórum, ha sido un obstáculo para la elaboración adecuada de proyectos de leyes y para la discusión de los mismos en el Congreso. Por ello el artículo 5º de la Enmienda Constitucional Nº 2 establece lo siguiente:

Art. 5. Las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, con veinticuatro (24) horas de anticipación por lo menos, podrán autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, ésta lo enviará al Presidente del Congreso quien ordenará distribuir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocará a éstas para una reunión conjunta transcurridos que sean quince (15) días de haberlo recibido.

Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les sea sometido, pudiendo introducir las modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto, con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancionado y se cumplirán los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes”.

En esta forma, mediante el trabajo de la Comisión Legislativa, se podrá agilizar el procedimiento de formación de las leyes y se podrán discutir proyectos de envergadura como los códigos fundamentales, cuyos proyectos de reforma esperan sanción desde hace muchos años.

En todo caso, no debe dejar de mencionarse que esta Enmienda, en cierta forma, desnaturaliza el carácter bicameral del parlamento venezolano en la función legislativa, así como el sistema de cuerpos colegiadores que han tenido tradicionalmente las dos Cámaras Legislativas. Se trata, por otra parte, de un remedio contra la lentitud en la discusión de los proyectos de ley, derivado del ausentismo parlamentario y de la falta de tecnificación de las comisiones parlamentarias, con lo cual queda sin resolverse el aspecto sustancial del problema, el trabajo parlamentario, y opta por una vía fácil: dejar en manos de 15 parlamentarios (que sería, por ejemplo las 2/3 partes de 23 que integran la Comisión Legislativa) el trabajo que debería corresponder a los 250 que aproximadamente conforman las Cámaras Legislativas.

En todo caso, el enmendarse con esta norma los artículos 166 y 167 de la Constitución, el artículo 9 de la Enmienda Nº 2 manda anotar tal circunstancia al pie de dichos artículos.

3. *La eliminación del quórum para sesionar las Cámaras*

En el artículo 156 de la Constitución se establece que el quórum para la instalación y demás sesiones de las Cámaras Legislativas, “no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”.

Esta norma, aunado al ausentismo parlamentario, con gran frecuencia ha paralizado el trabajo legislativo y las medidas de orden disciplinario-financiero que se han adoptado, no han remediado la situación. Es por ello que la Enmienda Constitucional Nº 3 establece en su artículo 6 lo siguiente:

Art. 6. Las Cámaras podrán sesionar y funcionar con el número de sus miembros que determine el Reglamento, el cual en ningún caso podrá ser inferior

a la tercera parte de sus integrantes. Para el acto de votación han de estar presentes la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

Con esta norma, que enmienda el artículo 156 del texto fundamental en cuyo pie se ordena anotar tal circunstancia, se establece entonces una diferencia entre el quórum para sesionar y funcionar que puede ser hasta de 1/3 de los integrantes de cada Cámara; y el quórum para las votaciones, el cual debe ser de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

En la Constitución vigente de 1961 sólo había tres normas en las cuales, indirectamente, se regulaba el sistema de planificación del desarrollo económico y social: el artículo 98 en el cual se atribuye al Estado facultad para dictar medidas para planificar la producción a fin de impulsar el desarrollo económico del país; el artículo 191 que exigía al Presidente de la República, en su Mensaje anual al Congreso, la exposición de "los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación"; y el artículo 229 que autoriza al Congreso a sancionar una ley en la cual se dicten normas para coordinar la inversión del situado constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, lo cual se produjo en 1964.

En todo caso, la actividad planificadora desarrollada por el Estado desde comienzos de la década de los sesenta, ha sido una tarea asumida por el Ejecutivo Nacional, sin que el Congreso se haya comprometido con el proceso de planificación. Esta ausencia de participación parlamentaria, sin duda, ha conspirado contra la propia efectividad de la planificación, como instrumento, pues los presupuestos anuales no siempre han respondido en su formulación legal a los planes de desarrollo, ni el Congreso se ha visto comprometido a respetar esos planes al sancionar aquellas leyes.

Con la Enmienda Constitucional Nº 2, en su artículo 7, se pretende establecer las bases para corregir esta situación, al regularse lo siguiente:

Art. 7. El Ejecutivo Nacional en el transcurso del primer año de cada período constitucional presentará para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica respectiva.

En esta forma, el plan de desarrollo económico y social de la Nación debe ser *aprobado* por el Congreso, con lo cual no sólo el propio Ejecutivo Nacional y la Administración Pública estarán vinculados, en su actividad durante el período constitucional, por los lineamientos aprobados por las Cámaras en sesión conjunta, sino que estas mismas también tendrán que sujetarse a los lineamientos del Plan aprobado, cada vez que deban adoptar decisiones vinculadas con el desarrollo económico y social; y por supuesto, cada vez que tengan que adoptar decisiones de orden financiero. Por ello, los proyectos de ley anual de Presupuesto deben elaborarse por el Ejecutivo Nacional siguiendo los lineamientos citados, y las Cámaras al sancionar las leyes respectivas de presupuestos nacionales no deben desligarse de los lineamientos del plan de desarrollo aprobados por ellas mismas. Por tanto, si bien el Congreso puede alterar las partidas presupuestarias (art. 228), ello no puede ser de forma tal que altere los lineamientos aprobados del Plan de Desarrollo.

Por otra parte, los créditos adicionales al presupuesto que autoriza el artículo 227 de la Constitución, y que deben aprobarse por el Consejo de Ministros y las Cámaras en sesión conjunta, también deben seguir los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social aprobados por las Cámaras; y asimismo, los empréstitos

que conforme al artículo 231 se pueden contratar para obras reproductivas y que requieren de una ley especial que los autorice, también deben contratarse y autorizarse en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo aprobados por las Cámaras.

Por ello, el artículo 9 de la Enmienda Constitucional N° 2 manda anotar al pie de los artículos 227, 228 y 231 la circunstancia de tal Enmienda.

En todo caso, para que la norma del artículo 7 de la Enmienda Constitucional N° 2 tenga plena efectividad se exige, sin duda, la sanción de una Ley Orgánica del sistema de planificación que deberá dictarse en el futuro próximo.

V. NOTA FINAL

Por último, debe señalarse que el artículo 9º la Enmienda Constitucional N° 2 ordenó imprimir íntegramente la Constitución seguida de la Enmienda, lo que se ha hecho en la *Gaceta Oficial de la República* N° 3.224 de 24 de julio de 1983, día del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar. Además, el artículo 9º de la Enmienda prescribió la publicación de “las disposiciones transitorias de la Constitución que aún no se hubiesen cumplido”, lo cual se hizo, quedando aún sin cumplir, las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta, Quinta, Décima, Décima Tercera, Vigésima Primera y Vigésima Tercera.