

VI

VII
Venezuela

LA FUNCION LEGISLATIVA EN VENEZUELA
ANALISIS Y PROPOSICIONES.

HUMBERTO NJAIM

ROGELIO PEREZ PERDOMO

Introducción
El proceso legislativo
El problema de la evaluación
Proposiciones

Introducción

La función legislativa es una de las tradicionales del Estado Moderno, que la concentra en uno de los tres poderes públicos. Conviene advertir que tal distinción es una novedad considerable en la historia de la organización política (Pérez Perdomo, 1982) y que el proyecto moderno de concentrar tal función en un solo órgano o poder del Estado tuvo, desde el comienzo, un éxito limitado (Instituto de Estudios Políticos, 1971:67). Desde las primeras constituciones modernas, el Poder Ejecutivo fue llamado a tener un rol importante en el proceso legislativo y, en la medida que el tiempo ha pasado, los aspectos de colaboración se han acentuado, pues el Poder Legislativo también colabora en la función de gobierno. En este trabajo no analizaremos las funciones no legislativas del Poder Legislativo porque no lo consideramos parte de nuestro tema, aunque pensamos que son funciones importantes y que cualquier análisis de la función legislativa debe tener presente que no es la única función del Parlamento. Por el contrario, pondremos la atención que merece la función legislativa del Poder Ejecutivo, aunque nuestra atención preeminente será para la legislación del Poder Legislativo.

Conviene señalar desde el inicio que no consideramos una patología del funcionamiento del Estado de Derecho que el Poder Ejecutivo tenga funciones legislativas. En primer lugar, si al Ejecutivo le corresponde ocuparse de cumplir y hacer cumplir la legislación, es natural que tenga algo que decir en el proceso legislativo mismo. De allí que sea tradicional que el Ejecutivo tenga un rol en la promulgación de la legislación y que pueda hacer objeciones y eventualmente, en algunos ordenamientos constitucionales, vetar la ley. En segundo lugar, el Ejecutivo es pensado como un poder que acumula un saber técnico y una experiencia política que el legislador no debe dejar de aprovechar. Por otra parte, a medida que la ley se convierte en un instrumento de creación de un orden más que

Humberto NAIM - 26 - 3 - 96

de su declaración (Instituto de Estudios Políticos, 1971:69), la aplicación efectiva de la ley, de hecho, aunque no de derecho, queda cada vez más librada a la capacidad real del gobierno para generar ese orden.

La segunda idea central de este trabajo es que el proceso legislativo es mucho más extenso que lo usualmente entendido como tal. Antes de la introducción de un proyecto de ley ante el Congreso hay una etapa preparatoria muy importante que puede resultar determinante para la calidad de la discusión que va a generar y del producto final. Igualmente, no debe pensarse que la labor de la legislación termina con la aprobación de una ley o con su publicación en la Gaceta Oficial. Los procesos sociales que se desencadenan después no pueden ser indiferentes para el proceso legislativo mismo y, en todo caso, las personas con responsabilidad legislativa no pueden dejar de prefigurar tales consecuencias y constatarlas después. La idea de que nuestras leyes son excelentes pero no se cumplen, o no producen los efectos que se pensó que debían producir, es una simple aberración.

La tercera idea central, muy relacionada con las anteriores, es que la actividad legislativa no sólo puede ser evaluado por la cantidad y la calidad intrínseca o jurídica de las leyes que produce. La legislación es un proceso político cuyo éxito es generar que la población en general, o sectores determinados, sientan que la ley no es una imposición sino que es parte de un proyecto social y político compartido. Esto es determinante para la eficacia de la legislación y a la vez para que el proceso legislativo se sienta como un ámbito de participación y representación. El proceso legislativo debe combinar así los elementos propiamente técnico-jurídicos con los elementos socio-políticos.

Conviene preguntarse en el cuadro de esta introducción, por qué la función legislativa es un problema importante a ser considerado en la Venezuela de hoy, dada la transformación de nuestra sociedad y nuestro Estado. Esto nos obliga a una brevísima síntesis histórica de las etapas de la legislación en su relación con el contexto socio político del país. Una rápida visión de la historia republicana de Venezuela permite distinguir cuatro períodos en la historia de la legislación que no necesariamente coinciden con la periodización usual de nuestra historia política. En el primero, que denominamos la temprana República (1830-1860) hay un esfuerzo de organización del Estado que nos lleva a dotarnos de Constitución y algunas leyes de organización política (electoral, judicial, fiscales) pero en la cual la vida de la sociedad civil continua regida por el derecho español¹. La década de 1860 tiene caracteres algo diferentes, por los intentos de codificación, pero es tal la crisis política generalizada, que es preferible considerarla un período de transición. Lo característico del período es la queja constante sobre el desorden legislativo, provenientes especialmente de la élite intelectual y muy especialmente de los juristas, aunque en la práctica no era la legislación española la consultada directamente

¹ En distintos momentos desde inicio de la República se ratifica la aplicación de la legislación española mientras no es derogada por la nacional. En la práctica los libros que hacían referencia a la legislación española fueron de uso común hasta la derogación formal de ésta por la codificación (Pérez Perdomo: 1982).

sino que habían obras prácticas que respondían relativamente bien a las escasas necesidades de regulación jurídico formal del momento. Se trataba pues de una crítica fundamentalmente ideológica (Pérez Perdomo, 1982).

El segundo período (1870-1910) está marcado por una sostenida atención a la codificación como instrumento aparente de modernización. Se adaptan o copian los códigos más modernos de la Europa de la época y se los pone en vigor en un país claramente atrasado y atrapado en una situación de guerra civil endémica. Claramente la legislación y los códigos, en particular, tienen una escasísima penetración social, pero tienen dos funciones importantes: son un instrumento ideológico usado por los gobernantes para presentarse como campeones de la modernización (de allí que cada caudillo al llegar al poder cambie radicalmente los códigos) y para presentar el país como moderno. En segundo lugar, los códigos y la literatura que generan, sustituyen efectivamente los libros usuales de derecho como obras en la formación jurídica y en la muy limitada práctica del derecho de la época.

El tercer período (1910-1960) corresponde a una clara consolidación del Estado. En una primera etapa (que usualmente se llama el *gomecismo*) se le presta mucha atención a los códigos y otras leyes claves en la construcción del Estado, funcionan comisiones codificadoras en las cuales los mejores juristas, generalmente pero no siempre, vinculados al régimen, son llamados a colaborar. Los códigos introducidos al Congreso por el Ministro Arcaya en 1915 y 16 son los ejemplos más conspicuos de esta legislación (Pérez Perdomo, 1992). La segunda etapa, post-gomecista, que se inicia en 1936, es mucho más abierta políticamente pero mantiene el interés por la calidad de la legislación, que permanece en manos de la reducida élite intelectual y política. La Ley de Hidrocarburos de 1943, cuyo proceso de elaboración fue minuciosamente estudiado por Machado de Acedo (1990), es un excelente ejemplo del estilo de legislar y de los mejores resultados obtenidos en el período.

El período más reciente (1960 al presente) corresponde a la consolidación de un régimen constitucional democrático con gran importancia de los partidos como principales actores políticos (llamada por esto *Estado de partidos*). El Estado se presenta como un Estado social de derecho (Brewer, 1975; Combellas, 1979) pero en realidad se configura más como un Estado altamente interventor con propósitos de fomento. Por eso lo hemos llamado un Estado de Fomento (Pérez Perdomo, 1994). Las necesidades de intervención en un ambiente nacional e internacional que se hace progresivamente más complejo, hace que haya una insatisfacción crecientes con las regulaciones, que se sienten cada vez más como imposiciones de élites partidistas ("cogollos"), desvinculadas de las necesidades reales de la sociedad civil (Njaim 1995). El mismo Poder Legislativo, como formado fundamentalmente por la élite de los partidos políticos, aparece como más vinculado a esos grupos que al país en su totalidad. Los juristas, mucho más numerosos ahora, se sienten ellos mismos marginados de los procesos legislativos y se complacen en señalar los errores de técnica legislativa que comente el Congreso o el Poder Ejecutivo. El tema de la función legislativa está así íntimamente vinculado al doloroso examen del sistema político venezolano y a la crisis de legitimidad que vivimos.

Debemos observar que no sólo en Venezuela la función legislativa se ha convertido en un problema político y un problema de estudio. En primer lugar, el progresivo fortalecimiento del carácter intervencionista del Estado, presente desde comienzos de siglo, generó una enorme producción legislativa, especialmente de origen ejecutivo. Esto llevó a hablar de la declinación de la ley o de la descodificación del derecho (Ripert, 1948; Burdeau, 1963; Terré, 1980; Irti, 1986). Luego, en la década de 1980, el movimiento llamado de desregulación tiende a un fuerte cuestionamiento de las prácticas legislativas, unido a la crítica de la hipertrofia del Estado (Giuliani y Picardi, 1987; La Spina, 1989; Bettini, 1990). En Venezuela hemos sentido ese movimiento intelectual y, como lo hemos señalado, la presente crisis que afecta la legitimidad del sistema político y de la legislación, le da una urgencia especial a este tema. Existe una producción nacional del mayor interés que hemos tenido en cuenta (Gabaldón y Oberto, 1985; Socorro, 1993; Casanova y Brito, 1991) y otra que, a pesar del nombre, no es pertinente para nuestras preocupaciones (Palacios, 1983; Barragán, 1994).

Este trabajo está centrado en dos temas: el proceso legislativo y la función social y política de la legislación como instrumento de evaluación. Nuestra perspectiva de estudio es la de quienes se plantean el tema jurídico en su relación con su contexto social y político. Debe tenerse en cuenta que entendemos redactar un informe con propósitos prácticos de reforma, lo cual determina la extensión y la moderación de nuestros planteamientos propiamente académicos. En la primera parte de este informe analizaremos el proceso legislativo, tal como es vivido en el país. En la segunda parte, plantearémos los problemas de cómo evaluar el proceso legislativo mismo. Por último, y por la misión que se nos ha encomendado, explayaremos las proposiciones para mejorar el proceso legislativo que se derivan de nuestro análisis.

El proceso legislativo

En el estudio del proceso legislativo conviene distinguir tres momentos o etapas que no siempre se tienen en la consideración debida. La primera es la preparación, que comprende desde la génesis de la idea legislativa hasta la formulación del proyecto. La segunda es la elaboración, propiamente dicha, que se inicia desde la introducción del proyecto hasta su publicación. La tercera es la de seguimiento y evaluación que comprende el análisis del efecto de la legislación producida. Veremos luego por qué la tradición da muy poca importancia a la primera y última etapas y se concentra en la elaboración. Por tal motivo, en este punto, analizaremos primero las etapas y luego las funciones de la legislación, con la intención de preparar las bases del análisis evaluativo del proceso legislativo venezolano.

Preparación

La preparación de la ley está a cargo de quien tenga la iniciativa de presentación del proyecto. En el sistema constitucional venezolano la iniciativa puede tener un origen plural y, obviamente, no podría regularse. En la práctica, en casi todos los países, la fuente más importante de proyectos legislativos es el gobierno o Poder Ejecutivo y encontraremos normas referentes a la preparación de proyectos en el seno de ese Poder. Una excepción está constituida por los Estados Unidos de América. Sólo los propios parlamentarios pueden introducir proyectos de leyes, pero ocurre con frecuencia que aquellos que le interesan a la administración son preparados por ésta y presentados por un parlamentario amigo.

Antes conviene reiterar que la primacía del Ejecutivo en la preparación de la legislación no es una patología. Por el contrario, el gobierno es la sede principal del proyecto político que se desea impulsar y es natural que sea el gobierno quien se preocupe de presentar los proyectos legislativos que requiera su acción. Por otra parte, el gobierno está jerárquicamente supraordinado al aparato burocrático del Estado y éste es un recurso técnico de gran valor para la elaboración de cualquier proyecto legislativo por contar con facilidad de acceso a datos, estudios, recursos técnicos y saber político. Probablemente un reconocimiento a todo este conjunto de factores sea la razón que establece la iniciativa gubernamental para leyes tan importantes como las de presupuesto, crédito público y aprobación de tratados internacionales.

En Venezuela, la función de preparación de la ley está a cargo del Ministerio de Justicia y de la Procuraduría General de la República. Según la Ley Orgánica de Administración Central corresponde al Ministerio de Justicia "la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de justicia y de defensa social, que comprende las relaciones con el Poder Judicial, la legislación y la seguridad jurídica... (artículo 34) y, en particular, las siguientes actividades:... 17a. La legislación y codificación. La Comisión Nacional de Legislación, Codificación y Jurisprudencia". Por su parte, la Ley de Procuraduría (artículo 9) establece el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública, conocido por sus siglas como CAJAP. Este es un organismo presidido por el Procurador General e integrado por los consultores jurídicos de los ministerios. A convocatoria del Procurador deberá conocer de los proyectos de ley o de reglamento que les someta el Presidente de la República, por intermedio de sus ministros, o el mismo Procurador General. En los últimos diez años la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), aunque no fue pensada como un organismo de preparación de legislación, ha tenido un importante rol en la preparación de proyectos legislativos de gran significación para la reforma política venezolana. Por otra parte, es interesante anotar el papel que, en este campo, han desempeñado algunos bufetes de prestigio a los cuales se les suele consultar ante proyectos de ley o incluso encargarlos de su preparación.

El hecho que organismos oficiales distintos tengan competencias similares en la preparación de legislación plantea una ambigüedad fundamental y posibles conflictos de competencia entre estos organismos. La situación se explica pues es poco probable que un

ministro y sus asesores, o un organismo como la COPRE, se muestren inclinados a presentar sus anteproyectos de legislación al control del Ministro de Justicia o de la Comisión Nacional de Legislación, designada por este Ministro². Un organismo de coordinación entre ministerios, del cual formen parte los consultores jurídicos de éstos, parece un organismo más apropiado cuando el proyecto ha surgido de uno de ellos. Es dudoso, sin embargo, que proyectos de legislación elaborados bajo la égida de la Comisión Nacional de Legislación, la COPRE o del Ministerio de Justicia mismo, deban ser autorizados por este Consejo. En la práctica, y como veremos luego, el conflicto se ha resuelto de manera distinta en diferentes épocas, según haya habido ministros de justicia o procuradores más o menos fuertes. La importancia del CAJAP ha variado también según la personalidad y el interés de los procuradores. De hecho, es el debilitamiento de la capacidad evaluadora de la situación presente y creadora de legislación, la que fue haciendo marginales al Ministerio de Justicia y a la Procuraduría y requirió que la COPRE asumiera funciones de proyectista de legislación.

La normativa reseñada no prevé ningún requisito en particular que los proyectos legislativos deban tener. Veremos luego que tanto la Comisión Nacional de Legislación como el CAJAP tienden a ser órganos de consulta jurídica en los cuales se analiza sobre todo el aspecto propiamente jurídico de proyectos legislativos, de relación con el conjunto de legislación vigente. La COPRE, en cambio, es más sensible a la discusión interdisciplinaria de las propuestas que tramita.

En la teoría de la legislación contemporánea (V. Cordech, 1993), cuya expresión legislativa son las Instrucciones españolas de 1989 y 1990, se considera que un proyecto legislativo debe contener, además de la tradicional exposición de motivos o como contenido de ésta: la necesidad del proyecto, que incluye las consideraciones de orden político sobre la relación de la legislación proyectada con el proyecto político; las repercusiones jurídicas y los efectos sociales y económicos esperados. Socorro (1993), por su parte, habla de la necesidad de un expediente legislativo que incluya, además, un estudio económico financiero sobre los costos de la legislación proyectada, un análisis de qué tipo de colaboración requiere entre diferentes organismos públicos, una relación de derecho comparado y las referencias jurídico doctrinales pertinentes. No entraremos aquí al análisis de tales requerimientos en la preparación de un proyecto legislativo pues discutiremos qué es conveniente y posible en el análisis de nuestras propuestas. Lo que cabe destacar es que tales requerimientos para los proyectos legislativos no deben verse como un deseo de poner trabas a la elaboración de proyectos sino de facilitar que pueda haber una discusión racional y una producción legislativa de calidad. Los proyectos mal fundamentados e insuficientemente estudiados plantean una tarea imposible a los órganos

² La Comisión Nacional de Legislación está formada por *honoratarios*, personas de mucho prestigio que no reciben un pago por su trabajo y que se reúnen en tiempo marginal para considerar importantes proyectos de ley. Por lo tanto es un mecanismo muy poco operativo en la forma como actualmente está organizada y está en desventaja estructural frente al CAJAP, formado por funcionarios a tiempo completo, y frente a la COPRE, que tiene un núcleo de funcionarios a tiempo completo y actúa mediante la contratación de expertos.

a cargo de su discusión y aprobación. El riesgo es que el proyecto encuentre una multitud de bloqueos, una polémica acerba sin base fáctica y que, en definitiva, muera en el camino o lo que es peor, que se apruebe una legislación improvisada, que comporte altos costos sociales, con pocas probabilidades de cumplimiento efectivo o de resolver eficientemente los problemas que entiendo resolver.

Elaboración

El primer aspecto a abordar es el de definición de procedimiento legislativo. Este se refiere a los pasos que una iniciativa debe seguir para convertirse en ley. La constitución regula ese procedimiento en el Capítulo V (De la formación de las leyes) del Título V (Del Poder Legislativo Nacional), pero, como veremos luego, hay una variedad de procedimientos posibles reconocidos en la Constitución misma.

En la doctrina se distingue varias etapas del procedimiento de elaboración de la ley. La primera es la iniciativa, que se refiere a quién puede comenzar un procedimiento legislativo, introduciendo un proyecto de ley. La segunda etapa es la de aprobación, en la cual tiene lugar la discusión del proyecto y cuyo resultado puede ser el rechazo o la aprobación propiamente tal. La tercera etapa es la promulgación, que implica la intervención o colaboración del Poder Ejecutivo, pues se refiere a la aquiescencia que debe dar este órgano o, en ausencia de ésta, las vías supletorias que tiene el Poder Legislativo para poder publicar la ley. La publicación es la última etapa del procedimiento para que la ley pueda entrar efectivamente en vigor. En Venezuela no se reconoce la posibilidad de leyes secretas.

Consideramos inútil comentar en detalle el texto constitucional. Destaquemos sólo algunos aspectos centrales:

En cuanto a la iniciativa, la Constitución reconoce varias posibilidades: iniciativa del mismo Congreso (la Comisión Delegada, las comisiones permanentes, tres parlamentarios), del Ejecutivo Nacional, de la Corte Suprema de Justicia en materia judicial y de un número no menor de 20.000 electores (artículo 164). Esta última posibilidad, que efectivamente se ha ejercido en el país, es la única forma de participación ciudadana prevista en un procedimiento que privilegia los aspectos de representación sobre los de participación. La intervención de la Corte Suprema de Justicia introduce un elemento corporativo. Debe señalarse que la Constitución no regula los requisitos que debe tener el proyecto de ley y que prácticamente cualquier texto puede ser presentado como tal. La costumbre hace que los proyectos se presenten en la forma que usualmente tienen las leyes, como sucesión de artículos, pero nada excluye que *de lege ferenda* se exijan constitucionalmente ciertos requisitos o que, con la regulación actual, el Congreso los exija como elementos de juicio que considera importantes tener para considerar el proyecto. De hecho, los reglamentos interiores de las cámaras disponen que los proyectos de ley deben presentarse acompañados de una exposición de motivos que deberá contener, por los menos, los criterios generales que se siguieron en la elaboración, los objetivos que

se espera alcanzar con el proyecto, los problemas que pretende resolver, la explicación, alcance y contenido de las normas propuestas y la incidencia presupuestaria que produciría la aprobación de la ley, con el objeto de determinar las previsiones que deben tomarse (artículos 103 y 94 de los reglamentos de diputados y del senado, respectivamente).

En cuanto a aprobación, la Constitución prevé dos discusiones en cada cámara, en días diferentes. En caso de desacuerdo entre cámaras el mecanismo de resolución es la sesión conjunta. En caso de urgencia declarada por la cámara de origen es suficiente una sola discusión en la segunda cámara (artículos 166, 167, 168 CN). La Enmienda 2 prevé un procedimiento alternativo de aprobación: la discusión por Comisión Legislativa. Este procedimiento requiere que las cámaras, en sesión conjunta, decidan que la Comisión Legislativa realice el procedimiento de discusión, y luego será suficiente una sola discusión en sesión conjunta. La Comisión comenzó sus actividades con la reforma del Código de Procedimiento Civil (1987), y luego sufrió una virtual paralización. Con ocasión de la crisis económica y financiera vivida por el país fue reactivada, a partir de 1994, como mecanismo para elaborar un paquete de leyes de emergencia requeridas por el gobierno para enfrentar la situación y restituir las garantías constitucionales. Después de cumplir esta misión en lo referente a dichas leyes (de regulación de la emergencia financiera, de régimen cambiario, de empresas de seguros y reaseguros y de protección al consumidor) ha vuelto al papel que realmente le corresponde y tramita las reformas de los códigos penal y de enjuiciamiento criminal.

La Constitución no regula las discusiones, ni se espera que lo haga. Sólo menciona que los ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes y que igual derecho tiene, respecto a las leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia que ésta designe para intervenir (artículo 172). También establece que los proyectos rechazados no pueden ser considerados de nuevo en las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría de una de las cámaras. El Congreso tiene una extensa regulación interna que concierne al procedimiento de discusión y que pauta algunas modalidades adicionales. Estos reglamentos han establecido que los proyectos son leídos en primera discusión, que equivale a una admisión del proyecto. Hay diferencias entre las cámaras pues mientras en el Senado el reglamento establece que la discusión se hace artículo por artículo (artículo 95), el de Diputados prevé una discusión general sobre la importancia, oportunidad, conveniencia y constitucionalidad de la ley (artículo 105). Lo usual es que los proyectos son leídos y generalmente aprobados en primera discusión, que equivale a una admisión del proyecto. Se pasa luego a una comisión, que hace el estudio respectivo. La comisión usualmente cuenta con asesores que presentan informes y concurren a las sesiones. Aprobado el proyecto en comisión, usualmente con modificaciones, regresa a la cámara de origen para la segunda discusión, en la cual efectivamente se hacen observaciones y, con frecuencia, se introducen nuevas modificaciones. La publicidad de estas discusiones hace que, cuando la ley es importante, se produzca algún tipo de debate público en la prensa.

El procedimiento de promulgación consiste en la remisión de la ley aprobada por el Congreso al Presidente de la República para que éste ordene la publicación y el

cumplimiento. El Presidente, en Consejo de Ministros, puede hacer observaciones a la ley aprobada, y en caso que el Congreso no acoja esas observaciones, el Presidente deberá acatar la decisión del Congreso. Se exceptúa el caso de que las observaciones se refieran a la constitucionalidad de la Ley. En ese caso, el Presidente puede remitir sus observaciones a la Corte Suprema de Justicia. La decisión de la Corte Suprema zanja el asunto de manera definitiva (Artículo 172 a 174 Constitución). El procedimiento de devolución para reconsideración se ha usado varias veces, pero el procedimiento completo, con objeción de inconstitucionalidad y decisión de la Corte Suprema, sólo ha ocurrido en la promulgación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (1969) que creó el Consejo de la Judicatura. El Presidente debe ordenar que la ley se publique en la Gaceta Oficial. Si no lo hiciera, el Presidente y el Vicepresidente del Congreso ordenarán la publicación en la Gaceta Oficial o la Gaceta del Congreso, pero tal incumplimiento acarrea responsabilidad del Presidente de la República (Constitución, artículo 175). Hasta ahora no ha ocurrido tal situación y no parece probable que ocurra.

Seguimiento y evaluación

La ley entra en vigencia en la fecha de su publicación o en la posterior que la misma ley indique. El proceso legislativo parece terminar así con la publicación. En la teoría actual de la legislación, en cambio, no se puede desconocer que los efectos de la legislación tienen que ser evaluados y que esto es parte del proceso legislativo³. Esto es mucho más obvio cuando la legislación se considera parte de un conjunto de políticas que se proponen lograr determinados objetivos sociales y económicos (Bettini, 1990; Freund, 1965). Para que la ley produzca sus efectos frecuentemente tiene que ser "implementada", es decir otras regulaciones deben ser promulgadas, acciones ejecutivas deben ocurrir y los ciudadanos tienen que ser informados de lo que se espera de ellos o de las conductas que van a ser penalizadas (Bardach, 1977; Bardach y Kagan, 1982; Bettini, 1983).

Esta última etapa del proceso legislativo tradicionalmente no se la consideraba como parte de él, pues se pensaba que la ley sólo expresaba de manera positiva lo que estaba insito en un orden natural o racional, o expresaba lo que era indiferente desde el punto de vista de ese orden. En nuestra perspectiva, en cambio, esta etapa es muy importante y al menos tres preguntas tienen que ser respondidas para su análisis. ¿Es suficiente la publicación en la Gaceta Oficial para que la población conozca la legislación y, en caso negativo, qué otros mecanismos tiene la población para conocer la legislación? ¿Está inclinada la población a regir su conducta conforme a la ley, es decir cumplir sus obligaciones legales y reclamar los derechos que la legislación le otorga? En definitiva ¿La

³ En Alemania existe una *checkliste* que interroga sobre aspectos ex-ante y ex-post de la aprobación de la ley. En particular interroga sobre el modo como se averiguará, después de entrada en vigor, su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos secundarios.

ley cumple los objetivos que se propuso, y en caso negativo, cuáles son los obstáculos? Esto se refiere así al análisis de eficacia de la legislación.

En cuanto a la publicación, ya hemos señalado que ésta se hace en la Gaceta Oficial. Como la ley se presume conocida y no se puede alegar su ignorancia para justificar el incumplimiento, cabe preguntarse si los ciudadanos tienen verdadero acceso al texto de la Gaceta Oficial o si ésta es suficiente para el conocimiento de las obligaciones legales, y cuáles son las formas alternativas que tenemos para conocer la ley. Por esto puede observarse que la Gaceta tiene muy escasa circulación y es difícil saber dónde se la puede comprar, aparte de la Imprenta Nacional. El hecho es que sólo las bibliotecas y un pequeño número de interesados la compran. Por otra parte la Gaceta nunca publica un índice de su contenido y esto se deja a índices de legislación que se publican privadamente. En cambio, es perceptible que en las calles céntricas de Caracas y de las principales ciudades, y en muchas pequeñas librerías, se venden ediciones populares comerciales de las principales leyes. En el pasado el Estado se ocupó de publicar anuarios de legislación e índices, pero ya hace más de quince años que dejó de hacerlo. Hay empresas privadas que lo han sustituido, como las que publican las ediciones populares y otras que publican compilaciones en materias que interesan especialmente la vida de las empresas. Nótese que esta privatización de las publicaciones de legislación no es enteramente satisfactoria pues podría esperarse la existencia de una colección con autoridad que indique con propiedad lo que está vigente y lo derogado⁴.

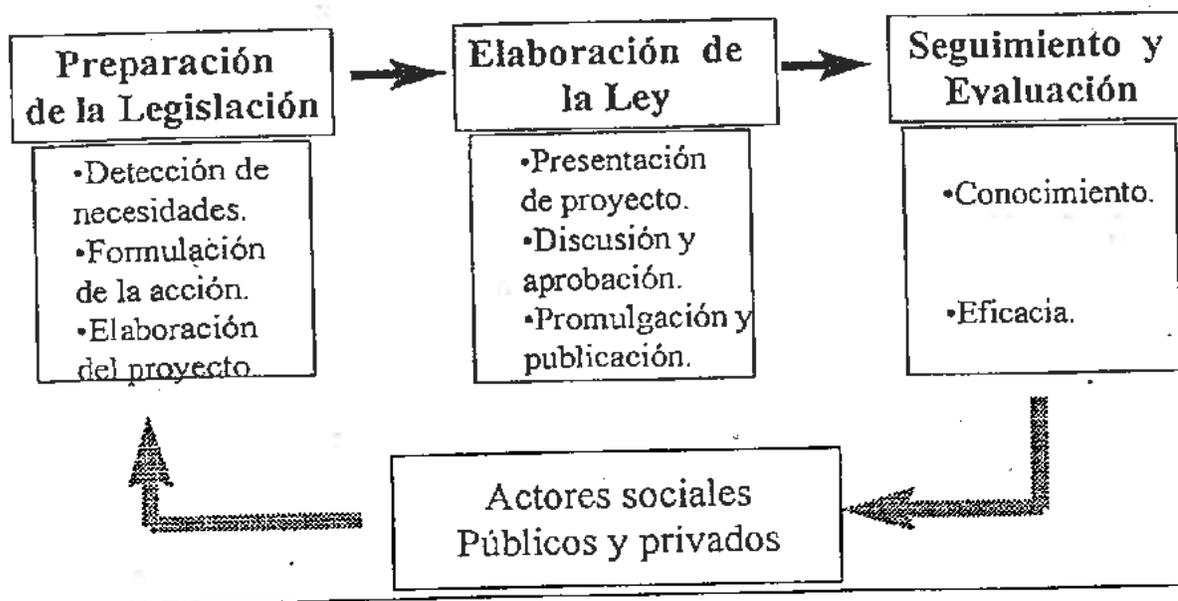
No sabemos de estudios sobre el grado de conocimiento de las principales leyes, pero la experiencia nos permite formular la conjetura que la gente de distintos estratos sociales, en una elevada proporción, tiene un conocimiento adecuado de las principales disposiciones de la Constitución y de las leyes que conciernen su vida cotidiana. Cuáles son las vías de difusión y cuál el grado de conocimiento sería una investigación importante para quienes tengan responsabilidades en esta materia.

En cuanto a cumplimiento y eficacia existen estudios del mayor interés sobre leyes específicas, aunque no hay ninguna síntesis o estudio de conjunto. Volveremos sobre el tema al evaluar la producción legislativa contemporánea.

Para resumir esta parte y teniendo en cuenta que el proceso legislativo es actividad de órganos del Estado que necesariamente tienen que interactuar con la sociedad tanto en la preparación, elaboración y evaluación de la legislación, podemos hacer un esquema sinóptico con propósitos meramente de resumen de lo expresado

⁴ En 1996 aparecerá el nuevo índice de legislación, publicado por el SAIL (Servicio Autónomo de Información Legislativa del Congreso), con hojas sustituibles y posibilidad de comunicación en línea.

MODELO ANALITICO DEL PROCESO LEGISLATIVO



El gráfico pone en evidencia el carácter circular del proceso legislativo. Es la evaluación de la eficacia de una legislación concreta lo que usualmente hace pensar que existen necesidades sociales que no están siendo atendidas. Por esto se piensa que conviene modificar la legislación. Con frecuencia el círculo se convierte en vicioso pues se prepara mal la legislación, luego ésta no produce los efectos deseados y surge entonces la necesidad de cambiarla y esto sin tomar en consideración que el proceso de cambio suele ser trabajoso y demorado. Así ocurrió con la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público: desde 1983, año de inicio de su vigencia, se percibió que no cumplía sus fines pero la reforma ha resultado tan polémica que no se ha logrado. Nuestro análisis en este trabajo es que este círculo no tiene por qué convertirse en vicioso y que una instrumentación adecuada tanto en la evaluación de eficacia como un proceso más participativo en la etapa de preparación y elaboración de la ley pueden ser decisivos para mejorar la calidad del proceso decisorio y la eficacia de la legislación resultante. El uso de los conocimientos que tenemos de los instrumentos de regulación social y de participación permiten pues una elaboración mucho más apropiada de la ley. Esto nos permite pasar al análisis evaluativo

El problema de la evaluación

El tema de la evaluación es considerablemente complejo y para orientarnos en él debemos distinguir dos materias a ser consideradas por separado: el proceso legislativo mismo y sus resultados.

La evaluación del proceso

La insatisfacción con el proceso legislativo, en general, y con el trabajo del Congreso, en particular, están muy difundidos en Venezuela. En muchos sectores de la opinión se piensa que el Congreso no hace lo que debería hacer, que intenta atender mil cosas a la vez y que, en definitiva, dedica poca atención a la labor que define su nombre: la legislación. El trabajo de los parlamentarios es objeto frecuente de chistes y caricaturas en la prensa. Estas críticas usualmente vienen de personas muy poco informadas del trabajo parlamentario pero que, como ciudadanos, se consideran autorizados a pasar un juicio sumario y definitivo sobre el Congreso. Los conocedores, y en particular los juristas que por razones profesionales deben analizar la legislación, son igualmente críticos de los resultados del trabajo legislativo y usualmente atribuyen los defectos de la legislación a la baja capacidad técnico jurídica de los mismos parlamentarios.

En la perspectiva de este trabajo ambas críticas son parcialmente infundadas: una por desconocimiento del trabajo parlamentario, la otra por desconocer que el Congreso es un lugar de representación política y no un organismo técnico de legislación (V. Campilongo, 1987). Al ser parcialmente infundadas también lo son fundadas, parcialmente. Efectivamente el cuerpo legislativo produce legislación y es legítimo aspirar que esa legislación sea técnicamente correcta, aunque naturalmente las opciones políticas dependerán de las mayorías que dominen el parlamento como resultado de una elección democrática. El carácter político del Congreso no puede ser excusa para una legislación técnicamente defectuosa. Por otra parte, la crítica al Congreso por parte del ciudadano común es una percepción importante y si siente que no está allí representado, o que la labor de quienes están allí no le concierne, es por sí un grave problema político, independientemente de la calidad del trabajo que realicen los parlamentarios.

La crítica a la labor legislativa del Congreso no es tampoco una mera percepción externa. Los mismos parlamentarios han realizado análisis institucionales profundos y sinceros (Gabaldón y Oberto, 1985) y los dirigentes parlamentarios mismos no dejan de ser críticos de la propia institución y del procedimiento. De hecho, esta saludable conciencia crítica ha llevado al Congreso a aprobar reformas en el procedimiento legislativo, como la creación de la Comisión Legislativa (por Enmienda 2 de la Constitución, 1983), y en la organización misma del Congreso (Acuerdo del 30-7-1985, en Gaceta Oficial del 31-7-85). Los reglamentos internos de las cámaras de 1991 reflejan igualmente esta conciencia. Conviene señalar brevemente que respecto a la mejora en la parte de elaboración de la legislación, la creación de la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica es un esfuerzo muy importante que conviene analizar. Las entrevistas realizadas para este trabajo mostraron la actitud mixta en los mismos dirigentes

parlamentarios de apreciación del esfuerzo realizado y de insatisfacción relativa con los resultados obtenidos.

Por ello conviene analizar brevemente las dos reformas sustanciales realizadas en materia del proceso de elaboración de la ley: la Comisión Legislativa y la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica (OIAJ). También conviene mencionar el Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL), que comienza a tener un rol importante en el conocimiento de la ley.

La creación de la Comisión Legislativa comenzó a discutirse como parte de la Enmienda 2 en Noviembre de 1979. La Enmienda aborda o se planteó abordar otros problemas importantes como la igualdad entre venezolanos por nacimiento y naturalización, el sistema de pensiones, materias del situado constitucional y, en lo concerniente al funcionamiento del Congreso, la posibilidad de funcionamiento con el quorum de un tercio de parlamentarios presentes (excepto para votaciones) y la Comisión Legislativa. Quienes propiciaron la creación de la Comisión pensaban que era el instrumento para lograr superar la mora legislativa, especialmente en cuanto a la reforma de los códigos clásicos (Vanderdijs y Torres, 1981:94). La lectura del Diario de Debates entre Noviembre del 79 y Marzo del 83, muestra que las otras materias resultaron más polémicas que la creación de la Comisión Legislativa. Los oradores principales destacaban, sin embargo, que era una de las innovaciones más importantes y que podía esperarse de ella que el Congreso pudiera adelantar rápidamente el trabajo de leyes extensas como los códigos, muchos de los cuales venían de la época gomecista sin cambios importantes. Se señalaba que el Congreso, tal como funcionaba, estaba mal equipado para la discusión de tal tipo de legislación. Los escasísimos votos disidentes fueron de diputados poco representativos políticamente que temían que, al no tener chance de estar en la Comisión, tal enmienda afectara a los partidos muy pequeños y ergo la representación popular. El debate hace referencia a algunos artículos de prensa que consideraban que la reforma era la sanción constitucional de la pereza parlamentaria.

La Enmienda fue aprobada en Marzo de 1983. En Octubre de 1985 el Congreso dictó el Reglamento para la Discusión de los Proyectos Presentados por la Comisión Legislativa. En los primeros diez años de existencia de la comisión, la producción legislativa vía Comisión Legislativa se redujo a la reforma del Código de Procedimiento Civil. Se atribuye la bajísima productividad a la escogencia para presidir la comisión de parlamentarios muy prestigiosos pero muy ancianos, que prácticamente pusieron en hibernación el instrumento. A partir de 1994, la Comisión parece haber encontrado un nuevo dinamismo con la selección del diputado Luis Oberto para presidirla. Ya hemos mencionado la más reciente producción legislativa de ese cuerpo y su actual trabajo en los códigos referentes a la materia penal. El desafío parece ser encontrar una institucionalización mayor para que su productividad no dependa en grado tan alto de un elemento tan azaroso como es la elección de un presidente.

La creación de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica (OIAJ) es más reciente. Resulta de una evaluación que se hizo del trabajo parlamentario y de los recursos

del Congreso en un cuidadoso informe preparado por Gabaldón y Oberto (1985). El Congreso, por acuerdo de Julio de 1985, decide acometer un programa de reforma del cuerpo orientado a su modernización. En virtud de tal acuerdo se creó la OIAJ. La necesidad inmediata que esta oficina intentaba remediar era la baja calidad de la asesoría jurídica del Congreso. Ocurría que la insatisfacción era grande con la Consultoría Jurídica y que la asistencia jurídica real la prestaban los asesores escogidos por los presidentes de las distintas comisiones. Aun cuando habían variaciones de un caso a otro, la tendencia era escoger abogados asesores más por su lealtad personal y política al presidente de la comisión que por su capacidad en materia legislativa. El resultado eran impugnaciones por inconstitucionalidad cada vez más frecuentes y exitosas de las leyes producidas por el Congreso. Según uno de nuestros entrevistados lo que ocurría con frecuencia era que los proyectos legislativos preparados a la carrera en la consultoría jurídica de un ministerio pasaran prácticamente sin discusión en el Gabinete Ejecutivo y fueran presentados como proyectos en el Congreso. Allí se lo veía superficialmente en una primera discusión destinada generalmente sólo a si se aceptaba o no el proyecto (usualmente se lo aceptaba). Se pasaba a una comisión, donde no había capacidad para hacer un estudio detenido y el proyecto volvía a cámara para una segunda discusión. El análisis del proyecto usualmente no era prioridad para ningún parlamentario y cuando se aprobaba, no se lo hacía con demasiada atención y con frecuencia se hacían correcciones o adiciones de última hora que no siempre mejoraban el proyecto:

En el testimonio del primer director de la OIAJ, Nelson Socorro (entrevista personal), lo primero que se hizo fue organizar un Consejo Superior de Asesoría para el cual se designaron juristas de reconocido prestigio que trabajan ad honorem para el Congreso. Luego se reclutó un personal por concurso en el cual se tomaron todas las precauciones para evitar cualquier tipo de clientelismo. Se seleccionó un grupo muy promisor de jóvenes abogados parte del cual se envió a los centros académicos más prestigiosos a realizar estudios doctorales. La oficina se organizó en tres departamentos: legislación, que prepara o estudia proyectos de ley; investigación, que prepara dictámenes y el de asuntos administrativos, que atiende los asuntos internos del Congreso. Según Socorro (entrevista) los resultados de la OIAJ se verán en un plazo de 10 ó 15 años, aunque en sus primeros años de funcionamiento, dirigida por él mismo, se analizaron 136 proyectos de ley y se hicieron más de 100 dictámenes. La OIAJ recientemente se ha incorporado a los trabajos de la Comisión Legislativa. Como indicador de la importancia que se le ha dado a la OIAJ debe señalarse que los cargos allí están bien remunerados y que el director de la oficina tiene la mayor remuneración de todo el Congreso. El reglamento interno de la Cámara de Diputados señala que las comisiones encargadas de proyectos de ley deben oír a la OIAJ y si no se acogen totalmente a sus opiniones deberán manifestarlo de manera expresa (artículo 106, apartes 1° y 3°).

El Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL) del Congreso, creado en 1994, es la transformación del Centro de Información Legislativa, que siempre prestó un excelente servicio informativo sobre la labor legislativa del Congreso. Cada ley tiene una documentación indizada con todos los trabajos preparatorios. Sólo los parlamentarios y

los investigadores acuciosos conocían y usaban el servicio. Su reciente transformación en SAIL se ha hecho para facilitar una más extensa difusión de sus trabajos.

¿Por qué tales esfuerzos pasan desapercibidos por la opinión? ¿Por qué si la calidad de la asesoría jurídica que tiene el Congreso ha mejorado tan sustancialmente, su crédito sigue bajo también entre los juristas? El balance que podemos hacer es provisorio. Puede apreciarse que la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo sigue siendo mínima. En Venezuela no sólo no se ha usado el referendun para aprobación de legislación sino que son muy raros los proyectos legislativos que se apoyan en estudios sociales o de opinión, o que tienen en cuenta éstos. Esto no es una sorpresa. La opinión dominante entre juristas ha sido hasta ahora que estos estudios no tienen nada que aportar y hemos visto que los esfuerzos de mejora del proceso legislativo no consideran este tipo de estudios ni ninguna forma de participación de la opinión general. En cuanto a la opinión experta, es indudable que el Congreso ha mejorado su infraestructura de consulta pero lo característico de la manera que opera es que sólo los llamados expresamente a opinar pueden hacerlo. Las comisiones, ni la Comisión Legislativa, indican públicamente su agenda, los proyectos que están estudiando e invitan a quienes se sientan que puedan aportar algo que sometan sus ideas por escrito, sin perjuicio de llamar luego a aquellos que les parezca que puedan hacer las contribuciones más importantes. Debe reconocerse, sin embargo, es esfuerzo que en tal sentido ha realizado, últimamente, la Comisión de Reforma Constitucional del Senado.

Un indicador del grado de confianza en el Congreso para atender las necesidades legislativas es el uso de una forma alternativa de legislación: la legislación por el Ejecutivo. La Constitución prevé una forma de legislar, llamada legislación delegada, en el artículo 190, ordinal 8°. En caso que lo requiera el interés público y haya sido autorizado por ley especial, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede legislar. Conforme al ordinal 8° citado sólo puede hacerlo en materia económica y financiera. La legislación delegada tiene el mismo rango que la ordinaria y es usualmente denominada *decreto-ley*. Lo mismo puede decirse de la legislación originada en un Decreto de Suspensión de Garantías, previsto en el artículo 241 de la Constitución para una situación de emergencia. La suspensión de garantías es un acto negativo pero, como resultado de éste, el Ejecutivo debe indicar cómo se va a regir la materia durante el tiempo que dure la suspensión. Esta regulación tiene igualmente rango legislativo y es similar al llamado decreto ley excepto en su carácter temporal: su vigencia terminaría al terminar la suspensión de garantías. En Venezuela ocurre que las suspensiones de garantías han sido relativamente frecuentes y de hecho la llamada garantía de libertad económica (artículo 96 de la Constitución) ha estado suspendida por más de 30 años, de los 35 que tiene la Constitución.

La suspensión de garantías y la legislación delegada implican una desconfianza en la capacidad del Congreso de producir con rapidez y acierto las medidas de emergencia que requiera una situación difícil. En la historia de la vigencia de la presente Constitución hemos tenido cinco leyes habilitantes: las tres primeras (1961, 1974, 1984) separadas entre sí por lapsos de diez años al menos, mientras que las dos últimas se han dictado en menos de un año (Julio 1993-Abril 1994). Los hechos políticos pueden entenderse de manera

distinta y las leyes habilitantes y las suspensiones de garantías pueden interpretarse como resultado de la presión de momentos de crisis, como deseo de pasar el costo político de determinadas medidas al Presidente de la República, como manifestación del carácter autoritario de éste. Pero si se los ve desde la perspectiva de la elaboración de la ley por el Congreso, que debe autorizar al Ejecutivo, es una confesión que no puede manejar un programa legislativo con la rapidez que amerita una situación de emergencia. ¿Significa esto que el Congreso es demasiado lento y el proceso legislativo demasiado entrabado para producir legislación, a pesar de la existencia de la posibilidad de declarar una legislación de urgencia (artículo 168 Constitución Nacional) o utilizar el procedimiento de Comisión Legislativa, ya descrito? Esto nos lleva al tratamiento de la producción legislativa.

La evaluación de la producción

¿Cuánta legislación produce el Congreso y cuál es su calidad? ¿Responde la legislación producida a las necesidades de la población o al programa político del país? ¿Cada ley en particular ha cumplido con los propósitos que los legisladores querían realizar?

Estas preguntas han preocupado a distintos analistas. El comienzo de respuesta es cuantitativo: el Congreso parece producir pocas leyes. La obra de Gabaldón y Oberto (1985: 14) señala que entre 1959 y enero de 1983 se aprobaron 597 leyes, lo cual hace un promedio anual de 24. ¿Es poco, mucho, suficiente? La comparación con otros países mostraría que es poco. La cifra en los Estados Unidos de América se acerca a 300, la del Reino Unido a 200, la de Francia es 110, la de España y Colombia es 70 (Gabaldón y Oberto, 1985:14). La comparación internacional no siempre es adecuada pues los países tienen distintos grados de complejidad y una mayor o menor necesidad de legislación, pero la producción venezolana se percibe como considerablemente baja. Aun así, puede pensarse que ése es un indicador positivo: una sociedad sobrerregulada es una pesadilla y parece preferible vivir en un país de pocas leyes, cuando éstas responden a necesidades básicas y dejan el resto a la libertad de los ciudadanos.

Más importante que las cifras es el tema de la calidad de las leyes, pues la obra de un Congreso, como la de los escritores, no parece poder medirse por el número de páginas. Un criterio cualitativo, que es muy atractivo para los juristas, consiste en examinar en qué medida ha desarrollado legislativamente los principios y programas establecidos en la Constitución. El balance de Brewer (1991) a este respecto es bastante negativo pues muchas materias que han debido regularse no lo han sido y otras han sido

reguladas inadecuadamente². La dificultad con este criterio es su formalismo, el considerar la Constitución como una obra cerrada y la misión del legislador como de mera ejecución de la Constitución. Hay materias muy polémicas que puede ser sabio no entrar a regular y otras que pueden haber perdido prioridad en los años de vigencia que lleva la Constitución. La legislación responde también, tal vez sobre todo, a percepción política de necesidades y a cambiantes proyectos políticos.

El criterio de evaluación es pues un problema. La pregunta que podemos hacernos es ¿cuán importantes han sido las leyes efectivamente aprobadas? Una mención de las leyes que retropectivamente pueden considerarse importantes, por período constitucional, puede ser una primera aproximación.

En el período constitucional 1959-64 se produjeron 92 leyes (18 por año), la cifra más baja para la Venezuela contemporánea. Entre esas leyes estuvo la Constitución Nacional, que ha sido la de más larga vigencia en nuestra historia y que respondió bien a las necesidades de instauración de una democracia representativa en Venezuela. Se aprobó igualmente la Ley de Reforma Agraria, de gran importancia política y social. Se produjo legislación sobre inembargabilidad de las prestaciones sociales de los trabajadores, sobre regulación de alquileres, de creación del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA, antecedente del actual CONAC). La mención de estas leyes muestra la dificultad de evaluar la legislación. Por ejemplo, si se atiende a los múltiples propósitos de la Ley de Reforma Agraria (dotar de tierras a los campesinos, distribuir mejor la propiedad agrícola, aumentar la producción), esta Ley y la actividad del Instituto Agrario Nacional y otros organismos a los cuales dio origen, el balance puede ser más bien pobre. Si se considera que disminuyó la presión sobre los productores agrícolas y a la vez quitó apoyo a los movimientos guerrilleros en el campo, la ley mencionada puede considerarse muy importante, aunque los partidarios de los guerrilleros o los propietarios agrícolas de la época probablemente no van a compartir esa valoración. Un efecto político similar probablemente tuvo la creación del INCIBA respecto a los llamados "intelectuales" de la época.

El período constitucional 1964-69 se caracteriza por legislación muy favorable a los sindicatos. Es de esta época la ley de creación del Banco de los Trabajadores, de reforma del seguro social para ampliar sus prestaciones, y de representación de los trabajadores en las directivas de los entes públicos descentralizados. El programa legislativo realizado incluye igualmente leyes de colegiación de abogados, de fomento regional y fomento de la ciencia, ésta última con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Se reformó la Ley de Hidrocarburos y una ley muy polémica sobre impuesto a la renta fue objeto de una campaña de presión que obligó a cambiar el contenido propuesto.

² El criterio no es universalmente compartido. Al interrogar a un importante parlamentario sobre su criterio en cuanto al cumplimiento del programa constitucional por el Congreso, nos expresó que le parecía que había sido desarrollado en gran parte. Por supuesto, lo que está detrás del desacuerdo es un juicio de valor: cuál es la legislación importante para el desarrollo del programa constitucional.

En el período 1969-74 el gobierno pierde mayoría en el Congreso. Destaca la reforma de la Ley de Universidades, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa y Ley de Mercado de Capitales. Es perceptible el esfuerzo de limitar la discreción del Ejecutivo (en la designación de jueces y funcionarios públicos). También hay leyes que preparan la nacionalización petrolera (reserva de mercado de los derivados de hidrocarburos, de reversión de concesiones, nacionalización del gas). Se efectúa una nueva reforma de la Ley de Impuesto a la Renta.

En el período 1974-79 hay una enorme producción legislativa vía legislación delegada. En la producción del Congreso se destaca la ley de nacionalización de la industria petrolera y la del hierro. También es muy importante la legislación de régimen municipal, del ambiente, de protección del consumidor, de la Contraloría General de la República y, del seno del Congreso, surge la ley contra despidos injustificados, que estableció la doble indemnización por éste.

En el período 1979-83 el gobierno no tiene mayoría en el Congreso pero la producción de éste es considerable: Enmienda 2 de la Constitución, reforma parcial del Código Civil, Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, de Amparo, de Carrera Judicial, de Procedimientos Administrativos, de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, Código Orgánico Tributario. Igualmente se culmina, después de un prolongado proceso de elaboración, una reforma general de la Ley de Educación. En el Congreso se elabora la Ley de Aumentos de Salarios.

El período 1984-89 comienza con una ley habilitante que permite gobernar por decreto hasta junio de 1984. Destacan el Código de Procedimiento Civil, las leyes orgánicas sobre sistema nacional de salud, sustancias estupefacentes y psicotrópicas, ordenación urbanística y la del Consejo de la Judicatura.

En el período 1989-93 la situación se hace difícil. El gobierno no tiene mayoría en el Congreso ni consenso en su partido para el programa económico. Entre las leyes aprobados están la Orgánica del Trabajo, la de política habitacional, la penal del ambiente, la de protección del deudor hipotecario, de privatizaciones, de reforma del impuesto sobre la renta, de protección de la libre competencia y la antidumping. El programa político-económico del gobierno y el del Congreso parecen más bien oponerse y a raíz de la agudización de la crisis política el Congreso destituye al Presidente⁶. En el último tramo del período el Presidente designado obtiene una habilitación legislativa para compensar la mora que existía en esa materia y que estaba produciendo, entre otros efectos, un

⁶ El motivo fue el juicio que inició la Corte Suprema de Justicia por uso impropio de la partida presupuestaria de gastos de seguridad del Estado (delitos de malversación y peculado fueron los cargos). La colaboración del Congreso para que el juicio procediera era indispensable y el Congreso suspendió al Presidente antes de recibir oficialmente la comunicación de la Corte Suprema de Justicia, informándole que había resuelto iniciar el juicio. Luego lo destituyó antes que la Corte Suprema le dictara auto de detención. La sentencia está pendiente en enero de 1996. La prisa es explicable por la crisis política del país y la falta de apoyo al Presidente en su propio partido.

descomunal déficit fiscal. Una parte importante de la legislación aprobada por esa vía, como la famosa Ley del IVA, han sido reversadas casi inmediatamente después.

El actual período constitucional (1994-99), con un Congreso más dividido políticamente y dominado por una oposición fraccionada y que se ha iniciado con una gravísima crisis financiera, se ha caracterizado hasta ahora por una ley habilitante ofrecida por el principal partido de oposición al gobierno, y por dos sucesivas suspensiones de garantías de una magnitud desconocida en nuestra historia contemporánea. Debemos recordar nuevamente, como característica inicial de este período, el paquete de leyes de emergencia. Al cierre de redacción de este trabajo se anuncia que en el año 1995 el Congreso concluyó 32 leyes, volviendo a su media histórica. Destacan la Ley de Deportes, una nueva reforma de la Ley de Contraloría y una reforma de la Ley de Administración Central (*El Universal*, 16-12-95. Pag. 1-16)

Esta enumeración subjetiva, que dista de ser completa, muestra la importancia de los temas que el Congreso ha regulado. Algunas de estas leyes fueron criticadas en el momento de su promulgación, o posteriormente, por defectos técnico jurídicos de distinto tipo. Lo que impresiona en su conjunto es que las buenas intenciones legislativas, manifestadas generalmente en las exposiciones de motivos, usualmente han dado lugar a efectos distintos e inesperados y no pocas veces perversos. Por ejemplo, es una tesis bien conocida que la legislación que se propone la protección de los trabajadores, estableciendo el pago doble de las prestaciones sociales en caso de despidos injustificados y otras ventajas de este tipo, ha provocado que los salarios se mantengan bajos, que los patronos favorezcan la rotación de los trabajadores y que tengan poco interés en invertir en la formación de recursos humanos (Márquez, 1994). También es una tesis bien conocida que la retracción del mercado de viviendas en alquiler se debe a la regulación de alquileres y los distintos privilegios que la legislación da a los inquilinos. La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público no produjo los efectos de control de la corrupción esperados y es probable que haya entrabado el funcionamiento administrativo (Njaim, 1991) La Ley contra el Uso Indebido de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas no parece tampoco haber conducido a la disminución del tráfico y consumo de drogas ni a la condena de grandes traficantes, pero ha incrementado sustancialmente el número de detenidos, con un efecto sobre el hacinamiento carcelario. Los procesados conforme a esta ley lo son usualmente por tenencia, con lo cual la ley ha penalizado el consumo, en contra de lo que indicaba eran sus propósitos (Borrego y Rosales, 1992). La legislación que estableció el Consejo de la Judicatura y la referente a carrera judicial no han producido una verdadera independencia de los jueces ni aumentado la eficiencia de la administración de justicia. Al contrario, se estima que el Consejo de la Judicatura se convirtió en el *locus* del clientelismo político que penetra al sistema judicial (Pérez Perdomo, 1993).

Los temas anteriores son mencionados porque hay estudios sociales serios que han analizado los efectos disfuncionales de legislación aprobada en el pasado. Por supuesto, puede argumentarse que la evaluación *ex post facto* es fácil y que la dificultad está en predecir los resultados disfuncionales. Sobre este punto probablemente sea posible el acuerdo: la experiencia de haber realizado tal tipo de estudios muestra que no son fáciles,

ni siquiera cuando se trata de una evaluación posterior. Pero probablemente deba concederse igualmente que entre nosotros ese tipo de estudios no se intentan en la preparación de la discusión mientras que varios países es ya usual o, al menos, no es desconocido (Carbonnier, 1979:231). Como hemos visto respecto a la labor de la OIAJ del Congreso, la preocupación gira alrededor de la adecuada formulación jurídica de la legislación. Esto ciertamente es loable, pero sería deseable que se hicieran los estudios sobre los posibles efectos económicos y sociales de la legislación.

Los ejemplos que hemos mencionado son leyes que pueden ser consideradas exitosas en el sentido que no se ha declarado su nulidad por la Corte Suprema de Justicia, han tenido una larga vigencia, su contenido es suficientemente conocido por el público y han entrado al saber de los juristas. Hay varias otras leyes que pueden ser consideradas desdichadas y que, en consecuencia, ponen mucho más de bulto las deficiencias de nuestra manera de legislar. Por ejemplo, en 1986 se estableció por ley el Fondo de Compensación Cambiaria (FOCOCAM) que trataba un organismo que podía emitir bonos en moneda extranjera a ser adquiridos por los deudores privados con deuda en divisas para pagar a sus acreedores extranjeros. La ley fue aprobada aceleradamente en julio pero con modificaciones en la Cámara de Diputados que la hacían inefectiva pues equivalía a permitir que los deudores establecieran las condiciones de pago. En el mismo mes de julio el gobierno modifica el tipo de cambio para el pago de la deuda privada externa y en agosto presenta un proyecto de ley para liquidar al fondo.

Otro ejemplo polémico es el de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz (V. Moraes de Guerrero et al. 1994). Esta ley pretende resolver el grave problema de falta de acceso a la justicia de una parte muy importante de la población venezolana y muy innovativamente estableció una instancia conciliatoria, que puede convertirse en adjudicativa, con jueces legos que deciden en equidad. Los proyectistas parecen haber consultado un número de juristas pero para muchos otros la aprobación de la ley fue una sorpresa que consideraron desagradable. Tanto los gremios de abogados como el Consejo de la Judicatura se movilizaron contra la ley. También varios alcaldes expresaron su oposición y esto es de la mayor importancia pues la justicia de paz se pensó como una justicia municipal a ser financiada con fondos municipales. De tal manera que después de ser aprobada en agosto de 1993 para entrar en vigor en julio de 1994 fue modificada parcialmente para extender su *vacatio legis* hasta enero de 1995 para reestudiarla en ese período y eventualmente modificarla, lo cual efectivamente se hizo. Conviene observar que la ley fue aprobada sin que se hiciera ningún estudio social previo, ni sobre el costo económico de ponerla en vigor, ni se usaran los estudios que se habían realizado por varios investigadores sociales; que no se consultara con los concejos municipales y con asociaciones comunales distintas a la impulsora del proyecto, cuando eran los municipios quienes debían hacer las erogaciones para establecer los tribunales. Por ejemplo, el Alcalde de Maracaibo señaló que la ley requería la instalación de 45 tribunales de paz para los cuales no tenía recursos.

¿Era posible haber hecho los estudios que evitaran tales errores? O planteado de otra manera ¿Los estudios socio-jurídicos los hubieran evitado? La respuesta no puede ser

un simple si o no. Depende del tipo de estudio que se emprenda y de los errores a los cuales hagamos referencia. Los análisis socio-jurídicos, lo mismo que el llamado análisis económico del derecho, son hoy instrumentos generalmente reconocidos como muy útiles en la función legislativa, pero como todo instrumento tiene limitaciones. Ocurre lo mismo que con los exámenes médicos: probablemente no pueden detectar todas las enfermedades, pero sería una imprudencia rechazarlos de plano. Su uso naturalmente tiene un costo, pues requiere un personal especializado, pero, probablemente no es el costo la gran barrera para usarlo, sino dos viejas creencias que nos vienen del racionalismo: que todos los demás piensan como yo pienso y que la sociedad puede cambiarse por decreto. La creencia positivista es igualmente contraria al uso de la investigación socio-jurídica: basta establecer una sanción legal suficientemente severa para que la gente conforme su conducta al mandato legislativo. Tales creencias no son ya aceptables para el investigador social pero son aun fuertes entre los juristas y en el público no sensibilizado a la complejidad de la vida social.

Proposiciones

¿Qué puede concluirse del análisis anterior y, en particular, qué puede recomendarse? Como este trabajo se inscribe en el contexto más general de la reforma de la Constitución y del Estado, conviene plantearse cuáles son las ideas centrales, cuáles las reformas institucionales necesarias y eventualmente cuáles reformas afectarían el texto de la Constitución.

Las ideas centrales que interesan destacar son la importancia de la participación y del apoyo técnico en el proceso legislativo.

En cuanto a la participación es bueno distinguir entre personas especialmente interesadas, porque la legislación puede afectar su área de actividad y sus intereses, y el cuerpo mucho más general de los ciudadanos. La idea que subyace a nuestro sistema político y constitucional es la representación, es decir, que participamos a través de los representantes que hemos elegido. Se supone que ellos conocen nuestras necesidades y tienen los canales de comunicación con sus electores. Parte del problema actual es la existencia de una fractura en la cual no reconocemos en los partidos políticos y en los mismos parlamentarios a nuestros representantes y se desea una participación más o menos directa en el debate político y, en particular, en el proceso legislativo. Salvo el uso del referéndum, que tiene unos costos específicos que no podemos entrar a analizar aquí pero que implican que debe hacerse un uso moderado de él, la participación general y espontánea es en gran medida ilusoria. Quienes tienen un interés específico generalmente participan a través de grupos de presión y uno de los peligros es que de no organizarse debidamente la participación, el Congreso y el Ejecutivo terminan prisioneros de los grupos de presión más organizados. La participación en el proceso legislativo es pues un problema a ser cuidadosamente analizado.

La propuesta básica que hacemos es que la participación tiene que ser organizada. Es importante que el Congreso, o el Ejecutivo si es el caso, publicite su agenda legislativa, haga accesibles las propuestas que analiza e invite al público a enviar observaciones y sugerencias.⁷ Por supuesto, debe existir un mecanismo de filtraje de propuestas a la vez que la posibilidad de invitación para que las observaciones de especial interés sean explyadas en comisión. En este sentido, sin necesidad de plantearse reformas constitucionales, es bastante lo que puede hacerse reformando los reglamentos internos de la cámaras en lo relativo a las peticiones, como lo señala Oberto (1995)⁸

En cuanto a apoyo técnico al proceso legislativo, el Congreso ha hecho una labor importante desde la creación de la OIAJ. Nuestra observación es que tal apoyo ha estado muy limitado al solo aspecto técnico-jurídico en la elaboración de la ley, lo cual es sin duda un aspecto muy importante, pero no el único. En segundo lugar, la importancia de la adecuada preparación de la ley no es sólo un asunto del Congreso sino que también lo es del Ejecutivo. De hecho, el proceso de elaboración de la ley puede mejorarse mucho si al Congreso llegan leyes adecuadamente preparadas y acompañadas de los estudios necesarios

En términos institucionales la necesidad de asistencia técnica necesita un soporte institucional, lo cual no necesariamente implica la supresión o transformación de la OIAJ (que puede mantenerse como organismo de estudio jurídico), o la creación de un organismo distinto (pues eventualmente puede ser la OIAJ, que adquiera una dimensión no jurídica). Eventualmente podría ser un tipo de organismo que preste servicios tanto al Congreso como al Ejecutivo en la preparación de legislación. Es importante tener conciencia que tal organismo no es necesariamente una institución que recoja datos, pues de hechos muchos datos son recogidos por la OCEI, el Banco Central, empresas de estudios de opinión, sino que tenga la capacidad de entender los datos, y de comisionar y entender los estudios pertinentes. Entre las labores de este organismo de asistencia técnica puede estar colaborar con las comisiones respectivas en la labor de participación de la comunidad y de los grupos de interés en la elaboración de la legislación.

El proceso legislativo venezolano requiere igualmente de un organismo que ponga cuidadosa atención a la publicación de la legislación más allá de la Gaceta Oficial y al conocimiento efectivo que el público tiene de la legislación. En la actualidad, y conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, tal competencia está atribuida al Ministerio

⁷ Con variantes, en Venezuela existió la obligación del Ejecutivo de publicar los proyectos de ley entre 1909 y 1925, bien sea respecto a los proyectos de códigos o, en general, respecto a proyectos presentados por el Ejecutivo. Hay documentos que muestran una participación del público.

⁸ Oberto (1995) no aclara cuáles serían tales reformas pero, a nuestro entender, podrían consistir en una ampliación del concepto de petición. Se trataría de que las peticiones pudieran referirse también a los asuntos discutidos en cámara, especialmente las leyes. De esta manera el público no sólo tendría que esperar ser invitado sino a que se establezca alguna manera de oír a los peticionarios. La reciente Constitución de Colombia le ha dado extrema importancia a mecanismos de participación popular sobre los cuales convendría discutir.

de Justicia que lamentablemente no la ejerce. Es, probablemente suficiente que la ejerciera efectivamente, aunque es dudoso que la concepción que manejamos de los ministerios haga de uno de éstos el organismo técnico adecuado para realizar tal función.

Por último, en cuanto a propuestas modificatorias de la Constitución, parece importante que dos aspectos sean considerados: modificaciones en el proceso legislativo mismo y la legislación por el Ejecutivo.

En cuanto al proceso legislativo parece conveniente la incorporación del contenido de la Enmienda 2 en el texto de la Constitución y el señalamiento de los requisitos que debe tener el proyecto de ley que se someta al Congreso.

En cuanto a esto último convendría incorporar un aparte al actual artículo 165 en el cual se señale: Para ser admitidos a discusión los proyectos de ley deben ir acompañados de un estudio que demuestre la necesidad de la legislación, los costos que implica, los beneficios directos y otros efectos previsibles.

En cuanto a la incorporación del contenido de la Enmienda 2, el texto del Proyecto de Reforma de la Constitución tal como aprobado por la Cámara del Senado en primera discusión nos parece adecuado. Este texto mantiene las facultades de la Comisión Legislativa y agrega la posibilidad que comisiones bicamerales especialmente designadas tengan funciones similares. Para comodidad del lector transcribimos el texto de los artículos que ese proyecto propone incluir después del actual artículo 167 de la Constitución:

"Art.- Las cámaras en sesión conjunta designarán anualmente una Comisión Legislativa integrada por veintitrés miembros, quienes, con sus respectivos suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso. La asistencia a las reuniones de esta Comisión será obligatoria.

Art.- Las cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, podrán autorizar a la Comisión Legislativa o a Comisiones Bicamerales Especiales que al efecto designen, para que discutan y aprueben proyectos de ley. La autorización de las Cámaras se concederá mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado el proyecto, la Comisión designada lo remitirá a la Presidencia del Congreso, la cual ordenará que el texto se distribuya entre los integrantes de ambas Cámaras y convocará a éstas para una reunión conjunta, transcurridos que sean quince días de haber dado cuenta a las Cámaras.

Las Cámaras en sesión conjunta, de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar, modificar o rechazar el texto sometido a su consideración o disponer que se le de una segunda discusión o se remita de nueva a la Comisión designada.

Aprobado el proyecto por las Cámaras, el Presidente del Congreso de la República lo declarará sancionado y se cumplirá con lo establecido en el artículo 172 de esta Constitución.

El Reglamento del Congreso regulará el procedimiento de discusión de estos proyectos y establecerá los requisitos que se consideren necesarios"

En cuanto a la posibilidad de legislación por el Ejecutivo parece conveniente que el texto del numeral 8° del artículo 190 se incorpore de una manera más general al procedimiento legislativo en un texto que exprese: El Congreso podrá delegar en el Presidente de la República la facultad de legislar en materias específicamente señaladas y

durante un lapso específico (no mayor de seis meses, por ejemplo), cuando la urgencia o el interés público lo requieran así. En ese caso el Congreso dispondrá de seis meses siguientes a la fecha de conclusión de la delegación para analizar la legislación producida por el Ejecutivo y decidir si la aprueba o la imprueba. En este último caso deberá señalar cuáles son las reglas aplicables a la materia regulada por la legislación que se imprueba. Si el Congreso no decide nada, se entenderá que aprueba.

Igualmente convendría aclarar el alcance y rango de las medidas que dicte el Ejecutivo en ejercicio de los poderes extraordinarios que le concede la suspensión de garantías prevista en el artículo 241 de la Constitución, para evitar el gobierno permanente por decreto, como ha sucedido con la suspensión prolongada de la garantía prevista en el artículo 96 de la Constitución, que dio origen a una legislación de excepción claramente abusiva (Planchart et al., 1985). Debe notarse que el artículo 241 de la Constitución permite una verdadera cancelación del Estado de Derecho sin que formalmente se derogue o desconozca la Constitución.

Enero 1996

Referencias bibliográficas

BARDACH Eugene

1977 *The implementation game: What happen after a bill becomes a law*. The MIT Press. Cambridge. Mass.

BARDACH Eugene y Robert A. KAGAN

1982 *Social regulation. Strategies for reform*. Transaction Books. New Brunswick.

BARRAGAN Julia

1994 *Cómo se hacen las leyes*. Planeta. Caracas.

BETTINI Romano

1983 *Il circolo vizioso legislativo*. Franco Angeli. Milano.

1990 *Legislazione e politiche in Italia. Razionalità, efficacia, modernizzazione imperfetta*. Franco Angeli. Milano.

BORREGO Carmelo y Elsie ROSALES

1992 *Drogas y justicia penal. Interpretación jurídica y realidad social*. Livrosca. Caracas.

BREWER CARIAS Allan Randolph

1975 *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*. Tecnos. Madrid.

1981 Artículo con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución de 1961. En *Resumen* n° 398

- BURDEAU George
1963 *Le déclin de la loi*. En *Archives de Philosophie du Droit*. # 8. Sirey. Paris.
- CAMPILONGO Celso Fernandes
1987 *Representación política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal*. Dissertacao de Mestre. Universidade de Sao Paulo.
- CARBONNIER Jean
1979 *Essais sur les lois*. Défrenois. Evreux.
- CASANOVA Carlos y Andrés BRITO
1991 Algunas cuestiones generales de técnica legislativa. En COPRE: *Constitución y reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. Caracas.
- COMBELLAS Ricardo
1979 El concepto de Estado Social de Derecho y la Constitución venezolana de 1961. En (Obra colectiva): *Libro homenaje a Rafael Caldera*. Universidad Central de Venezuela.
- CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION LEGISLATIVA
1983 *25 años de legislación democrática*. Congreso de la República. Caracas.
- CODERCH Juan Salvador
1993 Ponencia en el *Seminario de técnica legislativa*. OIAJ. Congreso de la República. Caracas.
- COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado)
1990 *Fortalecimiento del Estado de Derecho*. Volumen 5. Caracas.
- FREUND Ernst
1965 *Standards of American legislation*. The University of Chicago Press. Chicago.
- GABALDON Arnoldo J. y Luis E. OBERTO
1985 *La reforma parlamentaria. Necesidades y alternativas de modernización de la acción legislativa*. Congreso de la República. Caracas.
- GARCIA PELAYO Manuel
1977 *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza. Madrid.
- GIULIANI Alessandro
1988 Critique de la science de la législation en Italie. En BANKOWSKI Zenon y otros: *La science de la législation*. Presses Universitaires de France. Paris.
- GIULIANI Alessandro y Nicola PICARDI (a cura de)
1987 *Modelli di legislatore e scienza della legislazione. Tomo III. La discussione contemporanea*. Edizione Scietifiche Italiane. Perugia.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
1971 *Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales*. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- IRTI Natalino
1986 *L'età della decodificazione*. 2a ed. Giuffrè. Milano.

LA SPINA Antonio

1989 *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria.* Giuffrè, Milano.

MACHADO DE ACEDO Clemy

1990 *La reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un impulso hacia la modernización.* Caracas.

MADER Luzius

1988 *La législation: objet d'une science en devenir?* En BANKOWSKI Zenon y otros: *La science de la législation.* Presses Universitaires de France. Paris.

MARQUEZ Gustavo

1994 *Legislación laboral y mercado de trabajo en Venezuela.* En G.MARQUEZ (Compilador): *Regulación del mercado de trabajo en América Latina.* Iesa, Caracas, y Cinde, San Francisco.

MARTIN CASALS Miquel

1989 *La técnica del checklist.* En *Curso de técnica legislativa.* Gretel. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

MORAND Charles Albert

1988 *Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation.* En *Droit et société* # 10.

NJAIM Humberto

1991 *Alcances y limitaciones de la ley en la lucha contra la corrupción.* En R.Pérez Perdomo y R.Capriles (Compiladores): *Corrupción y control, una perspectiva comparada.* Iesa. Caracas.

1995 *Partidos políticos y sociedad civil en América Latina. Ajuste de perspectivas y soluciones.* En *Sociedad civil y partidos políticos.* Konrad Adenauer Stiftung y ODCA. Caracas.

OBERTO Luis Enrique

1995 *Modernización del parlamento y la reforma del Estado. Ponencia en La reforma parlamentaria para la Venezuela del siglo XXI.* No publicado.

PALACIOS Leopoldo

1983 *Notas sobre técnica legislativa (Como se hace e interpreta la ley).* Congreso de la República. Caracas.

PEREZ PERDOMO Rogelio

1982 *Teoría y práctica de la legislación en la temprana República (Venezuela 1821-1870).* En *Politeia* # 11.

1992 *El derecho venezolano. Una introducción histórica.* Papel de trabajo. Iesa. Caracas.

1993 *Situación y políticas judiciales en Venezuela.* En J.Correa Sutil (Editor): *Situación y políticas en América Latina.* Universidad Diego Portales. Santiago. Chile. (Edición separada corregida y actualizada como *Políticas judiciales en Venezuela.* Ediciones Iesa. Caracas).

1994 *Estado, fomento y negocios.* No publicado. Iesa. Caracas.

PLANCHART Gustavo, M.LOVERA y R.TORO

1985 *Evolución de la restricción de la garantía económica de 1960 a 1985.* Cámara de Comercio. Caracas.

RIPERT George

1948 *Le droit et le régime démocratique.* LGDJ. Paris.

SOCORRO Nelson

1993 Las leyes en el ordenamiento jurídico venezolano. En: Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica: Seminario de técnica legislativa. Congreso de la República. Caracas.

TERRÉ Francois

1980 La crise de la loi. En *Archives de Philosophie du Droit*. # 25. Sirey. Paris.

TORRES Gerver y Doramelia SALCEDO

1988 El proceso venezolano de toma de decisiones en política económica. Un estudio de casos. Ildis. Caracas.

VANDERDIJS Miguel y Félix E. Torres

1981 Consideraciones sobre el Congreso Nacional. Opiniones de sus directivos. Análisis y comentarios. *Revista de Estudios Políticos* nº 0.

Agradecimientos. Los congresantes Ramón Guillermo Aveledo, Luis Manuel Esculpi, Luis Enrique Oberto y Gustavo Tarre Briceño y los doctores Carlos Ayala Corao, Juan Garrido, Tatiana Maekelt, Fabiola Romero, Hildegard Rondón de Sansó y Nelson Socorro nos concedieron entrevistas que nos ayudaron a comprender muchos de los problemas que aquí analizamos. La Dra. Berta Piña Montes, del Servicio Autónomo de Información Legislativa del Congreso de la República, fue de una ayuda inestimable en la recuperación de material.