

## **EL FIN DEL PODER LEGISLATIVO:**

### **La regulación por el Juez Constitucional del régimen interior y de debates de la Asamblea Nacional, y la sujeción de la función legislativa de la Asamblea a la aprobación previa por parte del Poder Ejecutivo**

Allan R. Brewer-Carías

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, mediante sentencia No. 269 de 21 de abril de 2016,<sup>1</sup> contentiva de medidas cautelares dictadas de oficio con ocasión de un juicio de nulidad intentado contra el reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, ha dado el golpe final contra ésta, eliminando su autonomía, y sujetando el ejercicio de su función legislativa a la obtención del visto bueno de parte del Ejecutivo nacional. Con la decisión, la Sala, usurpando funciones de la Asamblea, “reguló” su funcionamiento y materialmente puso fin a su función esencial que es la de legislar, reafirmando lo que en su criterio consideró que era el carácter “*fundamentalmente presidencialista de gobierno*” o el “*sistema cardinalmente presidencial de gobierno.*”

El juicio de nulidad que motivó las inconstitucionales medidas cautelares dictadas contra la Asamblea nacional, se había iniciado en 2011, cuando un grupo de diputados de la Asamblea Nacional, en representación de la minoría opositora al Gobierno en la Asamblea demandaron la nulidad de diversas disposiciones de la Reforma Parcial del Reglamento Interior y de Debates de la misma,<sup>2</sup> denunciando la violación de principios constitucionales como el principio democrático, el del pluralismo político, el del Estado de Derecho y el de progresividad, entre otros, y otras disposiciones constitucionales específicas, al considerar que el

---

<sup>1</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187363-269-21416-2016-11-0373.HTML>

<sup>2</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela nro. 6.014 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010

Reglamento había procedido a “reducir las posibilidades de intervención de los Diputados en los debates; ampliar las potestades de la Presidencia de la Asamblea Nacional, en detrimento de la plenaria o de instancias de trabajo coordinado entre diversas fuerzas políticas; en dificultar el ejercicio de algunos mecanismos de control y, por último, en eliminar ciertas garantías de funcionamiento regular o continuo de la Asamblea Nacional y de sus Comisiones Permanentes durante las sesiones ordinarias.”

En particular, los impugnantes solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1; 25, penúltimo aparte; 27, numerales 3 y 6; 45, en su encabezamiento; 48, primer aparte; 56, último aparte; 57; 64, numeral 4; 73, último aparte; 76, único aparte; 105, último aparte; y 126 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, por violación de los artículos 49.1, 187, 208 y 219 de la Constitución.

La Sala Constitucional se demoró cinco años para admitir la demanda de nulidad – calculadamente después de que los impugnantes, entonces miembros de la minoría parlamentaria opositora al Gobierno, pasaron a ser en general parte de la mayoría parlamentaria opositora al Gobierno - , y solo lo hizo para pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas, pero con el único y preciso objetivo de usurpar la competencia privativa de la Asamblea Nacional de dictar su Reglamento Interior y de Debates que como *interna corporis* y acto de ejecución directa de la Constitución, solo la Asamblea puede dictar; y proceder a establecer normas de obligatorio cumplimiento que acaban con la autonomía del Parlamento en materia de legislación. Como lo indicó el Grupo de Profesores de Derecho Público de Venezuela:

“las medidas dictadas *tienen contenido normativo*, de lo cual resulta que, en definitiva, ha sido la Sala Constitucional la que reguló el funcionamiento interno de la Asamblea, usurpando el ejercicio de la atribución privativa de ésta de normar tal

funcionamiento y regular el desarrollo del debate parlamentario.”<sup>3</sup>

La Sala Constitucional, en efecto, “aprovechando” la solicitud de suspensión de “la aplicación de diversas normas impugnadas,”<sup>4</sup> en lugar de suspender los efectos de las mismas, lo que en castellano no es otra cosa que eso: “suspender los efectos o la aplicación” de las mismas en el mismo sentido de lo indicado por la misma Sala una sentencia anterior (No 1.181/2001, del 29 de junio, caso: *Ronald Blanco La Cruz*, citada, que indica que “la medida de inaplicación requerida *supone una interrupción temporal de la eficacia del contenido normativo de la disposición impugnada*”); lo que en realidad hizo la Sala fue dictar una sentencia de contenido “normativo,” No. 269 de 21 de abril de 2016,<sup>5</sup> estableciendo una serie de regulaciones de carácter general, que dispuso incluso de oficio, sobre el régimen interior y de debates que solo la Asamblea podía constitucionalmente sancionar; con ocasión de “acordar la medida cautelar de suspensión de los artículos 25; 57; 64, numerales 5, 6 y 8; 73; y 105, último aparte del Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional”

### ***1. Régimen de la consulta pública de los proyectos de ley: la imposición de la fórmula del “parlamentarismo de calle”***

La primera medida cautelar impuesta se refiere a la imposición a la Asamblea Nacional de obligatoriamente aplicar una modalidad de supuesta participación popular denominada de “parlamentarismo de calle,” a cuyo efecto la sala recurrió a lo dispuesto en el artículo 211 la Constitución que regula como método de participación

---

<sup>3</sup> Véase Comunicado: Grupo de Profesores de Derecho Público: “La Nulidad e Ineficacia de la Sentencia N° 269/2016 de la Sala Constitucional,” mayo 2016

<sup>4</sup> Los impugnantes habían solicitado solo “*la suspensión de la aplicación* de los artículos 1; 25, penúltimo aparte; 27, numerales 3 y 6; 45, en su encabezamiento; 48, primer aparte; 56, último aparte; 57; 64, numeral 4; 73, último aparte; 76, único aparte; 105, último aparte; y 126 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.”

<sup>5</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187363-269-21416-2016-11-0373.HTML>

ciudadana en el proceso de formación de las leyes, la figura de la consulta popular de los proyectos de ley, en la siguiente forma:

**“Artículo 211.** La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano; los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.”

Conforme a esta norma, por tanto, corresponde única y exclusivamente a la Asamblea, establecer en su Reglamento Interior y de Debates, cómo la misma consultará a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los proyectos de ley, y cómo sus representantes tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes.

Para regular estos aspectos, en el Reglamento Interior y de Debates se estableció lo siguiente:

“Artículo 45. Las comisiones permanentes, de conformidad con los cronogramas aprobados por mayoría de sus miembros, realizarán las consultas públicas a las leyes y materias de sus competencias, a través del parlamentarismo social de calle, asambleas en las comunidades, foros, talleres y demás mecanismos de participación; en coordinación con los consejos comunales y otras formas de organización del Poder Popular. Se reunirán por convocatoria de su Presidente o Presidenta, o en su ausencia por el Vicepresidente o

Vicepresidenta, por lo menos dos veces al mes, en las sedes de las comisiones permanentes.

Las reuniones de las comisiones y subcomisiones serán públicas, salvo cuando por mayoría absoluta de sus miembros presentes se resuelva el carácter secreto de las mismas.

Los ciudadanos y ciudadanas, a título personal, o como voceros o voceras de organizaciones comunitarias podrán participar en las comisiones y subcomisiones en calidad de invitados o invitadas, observadores u observadoras, previa aprobación de la mayoría de los diputados y diputadas de la Comisión.”

Esta norma fue impugnada por los diputados que solicitaron su declaratoria de nulidad particularmente por la limitación que en la misma se imponía, no ajustada a lo prescrito en el mencionado artículo 211 de la Constitución, reduciendo la acción del Parlamento al llamado “parlamentarismo de calle,” razón por la cual solicitaron la suspensión de efectos de la misma.

La Sala Constitucional, al contrario, estimó que de la revisión de entrada de la norma no procedía que se acordase la suspensión del mismo, pero no se quedó allí, sino que estimó que debía “aprovechar esta Sala la oportunidad,” para al contrario señalar que la norma estaba “plenamente vigente,” de manera que “los actos del órgano legislativo nacional deben cumplir” con su contenido, estimando que la misma respondía a lo dispuesto en materia de participación ciudadana en los artículos 5, 70 y 211 de la Constitución. Para ello, la Sala solo recurrió a lo que ya había resuelto en sentencia No 1328 de 16 de diciembre de 2010, sobre la participación como derecho político, disponiendo entonces que la Asamblea debía:

“dar efectivo cumplimiento a los procedimientos que garantizan el Poder Popular como expresión del mismo, esto es, aquellos en los que se incluye el parlamentarismo social de calle, que no es otra cosa que el ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos públicos, y en especial, en la labor legislativa, lo que conforme a lo dispuesto en el

artículo 70 del Texto Fundamental, se materializa en el conjunto de normas que en desarrollo de ésta, se encuentran dirigidas a la integración del pueblo a los órganos del Poder Público, para hacer efectiva que la soberanía reside en el pueblo conforme lo establece el artículo 5 *eiusdem*.”

Pero no se quedó allí la Sala Constitucional, sino que procedió a regular normativamente el tema respecto de la elaboración de los informes de las comisiones respectivas previstos en el artículo 105 del Reglamento impugnado, disponiendo entonces:

“con precisión que la consulta pública allí prevista no es una mera formalidad sino un requisito *sine qua non* para que tenga lugar la segunda discusión del proyecto de ley, por lo que para proceder a la misma deben ser consignados los resultados de las consultas públicas al pueblo soberano que se realicen a nivel nacional, como lo preceptúa el artículo 211 constitucional, respecto del contenido del proyecto de ley, toda vez que la participación protagónica del pueblo es lo que permite la consolidación del Poder Popular, y el ejercicio del control sobre la actuación de los parlamentarios electos en representación del pueblo, conforme lo disponen los artículos 66 y 197 del Texto Fundamental.”

De manera que no sólo la Sala consideró que la reducción de la consulta al llamado “parlamentarismo de calle” era lo ajustado a la Constitución (en otra parte de la sentencia se refirió la Sala a “la democracia participativa directa a través del parlamentarismo social de calle”), cercenando a la Asamblea de toda otra posibilidad de regular la forma de cumplir con el artículo 211 de la Constitución, imponiendo que todo proyecto de ley, para pasar a la segunda discusión, el informe respectivo de la comisión debe contener los resultados de las consultas al pueblo a nivel nacional.

En relación con el mismo tema del “parlamentarismo de calle” como imposición hecha a la Asamblea, la Sala Constitucional también se pronunció al analizar la solicitud de suspensión de efectos del artículo 105 del Reglamento interior y de Debates, que establece un plazo máximo para que las Comisiones presenten los

informes a la Asamblea, dejando a ésta la posibilidad de establecer un plazo menor, y previendo incluso la posibilidad de un plazo mayor “por necesidad de extender la consulta pública.” Los impugnantes alegaron, sin embargo, que nada se indicaba en la norma respecto de “a quién corresponde adoptar la decisión de prolongar el tiempo disponible,” pidiendo la suspensión de efectos de la norma.

La Sala, sin suspender dichos efectos, “vista la imprecisión” denunciada, a los efectos de que “se garantice el parlamentarismo social de calle como expresión del Poder Popular,” procedió de oficio a establecer una norma de carácter general, regulando lo que solo puede establecerse en el *interna corporis* por la propia Asamblea, fijando:

“que el lapso para las consultas públicas será como mínimo de veinte días, los cuales conforme a la complejidad y relevancia de la materia que trate el proyecto de ley presentado, puede ser prorrogado por un lapso similar, siempre que existan solicitudes de las organizaciones que conforman el Poder Popular para el ejercicio de la participación ciudadana. Así se decide.”

**2. *La ratificación de la obligación de las consultas populares y a los órganos del Estado en el procedimiento de formación de las leyes***

Resuelto lo anterior, sin que los recurrentes en el recurso hubiesen siquiera mencionado los artículos 101 y 102 del Reglamento Interior y de Debates, la Sala, mientras procedió a:

“ratificar la plena vigencia y eficacia de los artículos 101 y 102 del Reglamento Interior y de Debates, el primero que señala con claridad la obligación de la Asamblea Nacional, en el procedimiento de formación, discusión y aprobación de los proyectos de ley, de consultar a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a las comunidades organizadas para oír su opinión sobre los mismos; y el segundo, que establece la obligación de consultar a los Estados, a través de los Consejos Legislativos estatales,

“...cuando se legisle en materias relativas a los mismos, sin perjuicio de otras consultas que se acuerde realizar conjunta o separadamente, en los ámbitos regional, estatal o local sobre las mismas materias, a criterio de los grupos parlamentarios regionales y estatales, de los representantes de la Asamblea Nacional ante los consejos de planificación y coordinación de políticas públicas, o de la Comisión de la Asamblea Nacional encargada del estudio”, los cuales responden a la obligación expresamente referida en el artículo 211 del Texto Fundamental, de que en la etapa de discusión y aprobación de los proyectos de ley, se abran los procesos de consulta a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a las organizaciones populares como expresión del Poder Popular.”

**3. *La imposición a la Asamblea Nacional de la obligatoria obtención del visto bueno previo del Poder Ejecutivo para poder discutir y aprobar proyectos de ley***

La Sala Constitucional, igualmente sin que se hubiese siquiera mencionado por los recurrentes el artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates, en el cual se establecen los requisitos para la presentación y discusión de proyectos de ley, en la sentencia procedió a reformar de oficio dicha norma.

**Artículo 103.** Todo proyecto de ley debe ser presentado ante la Secretaría y estará acompañado de una exposición de motivos que contendrá, al menos:

1. La identificación de quienes lo propongan.
2. Los objetivos que se espera alcanzar.
3. El impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

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

El proyecto que cumpla con los requisitos señalados se le dará Cuenta para ser incorporado al sistema automatizado.

En cada Sesión se dará Cuenta a la plenaria de los proyectos de ley recibidos por Secretaría. Para ser sometido a discusión, todo proyecto debe estar acompañado de la exposición de motivos y ser puesto a disposición de los diputados o diputadas por parte de la Secretaría.

Respecto a este artículo, la Sala recordó el contenido del artículo 207 de la Constitución que “hace una previsión sobre las reglas a seguir que todo proyecto de ley debe cumplir para que se convierta en ley, al disponer que “para convertirse en ley” todo proyecto debe recibir “dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos,” de manera que aprobado el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional debe declarar sancionada la ley

Frente a esta exigencia constitucional de que los proyectos deben “recibir dos discusiones en días diferentes,” la Sala “encontró” que el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional “hace una exigencia muy estricta a la pretensión de ley cuya iniciativa está por presentarse para su primera discusión ante la cámara parlamentaria, “ considerando que:

“No basta entonces la simple iniciativa, sino que debe tener una exposición de motivos y el acompañamiento del estudio del impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, tal y como lo ordena el propio Reglamento Interior y de Debates de dicho órgano, inclusive con la sanción de devolución a sus proponentes de ley y suspensión del procedimiento de formación si no se cumplen con estos pasos previos.”

La Sala entonces al formularse la pregunta de: ¿En razón a qué, toda iniciativa de ley debe llevar consigo una información técnica sobre el impacto e incidencia que en la economía y finanzas del Estado ha de tener dicha pretensión normativa?,” la contestó de seguidas afirmando: “A que toda ley comporta para su ejecución y

cumplimiento una erogación del Presupuesto Nacional.” Y de ello dedujo que:

“el aval económico que debe soportar todo proyecto de ley debe contar con la disponibilidad presupuestaria del Tesoro Nacional, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución.”

Todo ello no tendría mayor importancia si se tratase de reforzar el texto del Reglamento exigiendo el estudio económico del proyecto de ley, con base en la Oficina especializada en estudios económicos de la propia Asamblea Nacional.

Sin embargo, esa no fue la intención de la Sala Constitucional al referirse incluso a las normas constitucionales que se refieren al “cuidado que deben tener las altas autoridades nacionales en el manejo de los recursos en este ámbito (artículos 287, 289 y 291),” y menos al referirse (i) a las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República de “Administrar la Hacienda Pública Nacional;” de “decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión delegada” (arts. 236,11 y 236 13); y de cumplir con “las exigencias del Régimen Presupuestario”(art 311 ss.); (ii) a las previsiones constitucionales relativas a los límites del endeudamiento público ( art. 312), y a la necesidad de que la economía se rija por un “un presupuesto de ley nacional presentado por el Ejecutivo Nacional anualmente y aprobado por la Asamblea Nacional (art 313), de manera de asegurar que no se haga ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, y que para decretar un crédito adicional al mismo debe contarse con recursos en la Tesorería Nacional para atender la respectiva erogación (art. 314); y (iii) que existe una obligación constitucional de la Asamblea Nacional “de tomar en cuenta las limitaciones financieras del país cuando le corresponda acordar y ejecutar su propio presupuesto de gastos” (artículo 187.22).

La intención de la Sala Constitucional, en realidad fue eliminar la autonomía de la Asamblea nacional y construir de todas las mencionadas normas constitucionales en combinación con otras

(arts. 208 y 211) referidas a las consultas populares y a los diversos órganos del Estado de los proyectos de ley, una normativa que no existe en la Constitución imponiendo una *“obligatoria concertación que debe existir entre la Asamblea Nacional y los otros Órganos del Estado durante la discusión y aprobación de las leyes,”* deduciendo de ello que *“la viabilidad exigida en todo Proyecto de Ley tiene que ver no sólo con el impacto e incidencia económica y presupuestaria que tendría para el Estado venezolano sino con la concertación obligatoria que entre ambos Poderes, Legislativo y Ejecutivo debe existir.”*

Y así, al referirse a la importancia del gasto público para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica del Estado, la Sala Constitucional consideró, y así lo decidió, que para que se pudiera cumplir con el requisito establecido en el artículo 103,3 del Reglamento Interior y de Debates, sobre la necesidad para la discusión de los proyectos de ley del *“ El impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional,”* resulta:

*“indiscutible que sin la aprobación del órgano público competente en materia de planificación, presupuesto y tesorería nacional, no puede estimarse cumplida la exigencia a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del citado Reglamento.”*

O sea, que la Asamblea Nacional nada puede hacer por sí sola, no tiene autonomía alguna en el ejercicio de sus competencias, y cualquier proyecto de ley que pretenda discutir tiene que ser previamente aprobado por el Poder Ejecutivo. Ni más ni menos eso es lo que resolvió, lo que es el fin de la Asamblea como rama del Poder Público autónoma e independiente.

La Sala Constitucional, para resolver esto, de oficio, y *“en aras de garantizar el principio constitucional de equilibrio fiscal”* basándose en la *“situación de excepcionalidad económica a nivel nacional,”* que declaró en su propia sentencia No 4 de fecha 20 de enero de 2016 mediante la cual decidió la constitucionalidad del

Decreto n° 2.184 de 14 de enero de 2016 sobre declaración del Estado de Emergencia Económica (prorrogado por Decreto n.° 2.270 del 11 de marzo de 2016), y considerándolo “necesario, para no generar expectativas irresponsables contrarias a la ética, a la transparencia y a la democracia,” procedió a dictar la siguiente norma como parte del *interna corporis* del Parlamento, sin duda, usurpando sus poderes privativos:

“que el informe sobre el impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional que debe acompañar a todo proyecto de ley, a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, *son requisitos esenciales y obligatorios sin los cuales no se puede discutir un proyecto de ley*, y que los mismos, en previsión de los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 de la Constitución, ***deben consultarse con carácter obligatorio por la Asamblea Nacional –a través de su Directiva- al Ejecutivo Nacional- por vía del Vicepresidente Ejecutivo- a los fines de determinar su viabilidad económica, aun los sancionados para la fecha de publicación del presente fallo***, en aras de preservar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal del régimen fiscal de la República, tomando en consideración las limitaciones financieras del país, el nivel prudente del tamaño de la economía y la condición de excepcionalidad económica decretada por el Ejecutivo Nacional.”

Para completar el régimen normativo impuesto a la Asamblea por la Sala Constitucional “en ejercicio de su potestad cautelar de oficio,” estableció otra “medida cautelar positiva,” esta vez dirigida al Presidente de la república, imponiéndole que para que pueda promulgar una Ley conforme al artículo 215 de la Constitución:

“deberá, a través de las autoridades que la Constitución prevé (Ministros del ramo y Vicepresidente conforme a lo establecido en el artículo 239, numeral 5 constitucional) realizar la efectiva verificación del cumplimiento de la

**viabilidad** a que se refiere el artículo 208 de la Constitución, sin lo cual no podrá dictarse el “Cúmplase” que establece el artículo 215 *eiusdem*.”

Al final de la sentencia, la sala reiteró que:

“por cuanto, la aplicación del instrumento normativo legal genera un impacto en el gasto público del Estado, de allí que sea imperioso que exista por parte del órgano del Poder Público competente para el diseño, manejo, y ejecución del Plan y del Presupuesto del Estado, el estudio especial sobre el impacto e incidencia económica y presupuestario que la ley propuesta tendrá, pues los gastos que realiza el Estado deben estar balanceados con los ingresos fiscales. Así se decide.”

O sea que todo proyecto de ley que se quiera discutir en la Asamblea Nacional y para llegar a ser aprobada, tiene que tener el visto bueno previo del Poder Ejecutivo a través del Vicepresidente Ejecutivo de la República, sin lo cual si llegase a ser sancionada una ley sin cumplirse con las imposiciones dispuestas por la Sala Constitucional, ella misma dispuso, por encima de lo que prevé la Constitución, que la ley no puede ser aplicada, ni puede surtir efectos jurídicos *erga omnes*.

Como lo resumió la misma sentencia, al declarar la Sala que lo establecido en su fallo tiene:

“carácter obligatorio, por cuanto todos los actos que emanen del órgano legislativo nacional están llamados al cumplimiento de la normativa vigente, en especial, la referida a la participación del pueblo en los asuntos públicos de la Nación, así como la intervención del órgano público competente en materia de planificación y presupuesto sobre el impacto económico de la ley a proponerse, lo cual como ya se apuntó reviste cabal importancia para el Estado, toda vez que cuando se propone una ley, independientemente de su contenido, la misma debe ser factible de ser ejecutada en la realidad, pues de lo contrario no tendría sentido dictar una ley cuya ejecución es de imposible cumplimiento.”

**4. *Los efectos de la imposición de las nuevas normas limitantes a la función legislativa de la Asamblea Nacional, su aplicación retroactiva y el resumen del iter procedimental ara la formación de las leyes***

La Sala Constitucional, no contenta con imponer normas para el funcionamiento interno de la Asamblea Nacional, sin duda inconstitucionales, pues la Asamblea es la única que puede dictar su reglamento interior y de debates, dispuso las consecuencias del incumplimiento, indicando primero, que

“El incumplimiento de este requisito constitucional que responde al respeto de los principios de equilibrio fiscal y legitimación del gasto por parte de los órganos del Poder Público, *puadiese comportar un vicio en el proceso de formación de la ley.*”

Y segundo, disponiendo en contra de la Constitución (art.24), la aplicación retroactiva de la normativa impuesta en la sentencia, respecto de todos los proyectos de ley que la Asamblea Nacional ya había sancionado con anterioridad. La Sala al decidir esto no se percató que el mismo día en que estaba dictando la sentencia comentada No. 269 de 21 de abril de 2016, también estaba siendo firmada la sentencia No. 274 de 21 de abril de 2016, en la cual estableció que lo que el artículo 24 de la Constitución establecía era el principio de “*irretroactividad absoluta*” en el sentido de que “*ninguna disposición jurídica, sea de la jerarquía que fuese, puede tener efectos retroactivos,*”<sup>6</sup> lo que incluye las “normas” dictadas por la Sala, así sean irregulares.

Para decidir aplicando retroactivamente sus propias “normas,” la Sala, recurriendo de nuevo al subterfugio del “hecho público,

---

<sup>6</sup> Se trató de la sentencia dictada con ocasión de resolver un recurso de interpretación del artículo 340 de la Constitución para declarar que “tratar de utilizar la figura de la enmienda constitucional con el fin de acortar de manera inmediata el ejercicio de un cargo de elección popular, como el de Presidente de la República, constituye a todas luces un fraude a la Constitución,” y una violación al principio de la irretroactividad absoluta. Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187368-274-21416-2016-16-0271.HTML>

notorio y comunicacional,<sup>7</sup> para eludir la actividad probatoria, constató que la Asamblea Nacional había “sancionado un conjunto de leyes sobre las cuales, ya en algunas de ellas esta Sala se ha pronunciado sobre su constitucionalidad y otras cuya petición de duda constitucional ha sido planteada por el Presidente de la República en aplicación del artículo 214 constitucional,” resolviendo entonces respecto de los mismos aun cuando habían sido “sancionados para la fecha de publicación del presente fallo,” que:

“deben consultarse con carácter obligatorio por la Asamblea Nacional –a través de su Directiva- al Ejecutivo Nacional- por vía del Vicepresidente Ejecutivo- a los fines de determinar su viabilidad económica.”

En todo caso, en cumplimiento de la *orden de aplicación retroactiva* de la nueva normativa contenida en la sentencia, en evidente violación del artículo 24 de la Constitución, la Sala Constitucional decidió que la normativa que había impuesto se debía aplicar a una ley que había sido sancionada casi un mes antes, el 30 de marzo de 2016.

En efecto, al conocer de una solicitud de control previo de constitucionalidad por remisión que le hizo el Presidente de la República conforme al artículo 214 de la Constitución, respecto de la Ley de Bono para Alimentación y Medicinas a Pensionados y Jubilados, que había sido sancionada por la Asamblea Nacional 30 de marzo de 2016, la sala Constitucional, mediante la sentencia N° 327 de 28 de abril de 2016,<sup>8</sup> declaró que la Ley era constitucional, pero:

---

<sup>7</sup> La sentencia citó lo siguiente: “véanse, entre otras, páginas web <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/claves--estas-son-las-10-leyes-en-la-mira-de-la-n.aspx>, <http://radiomundial.com.ve/article/conozca-las-10-leyes-que-la-bancada-opositora-en-la-asamblea-nacional-pretende-modificar>.”,

<sup>8</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187498-327-28416-2016-16-0363.HTML>

“su entrada en vigencia está supeditada al cumplimiento, por parte de la Asamblea Nacional, del extremo necesario relativo a la viabilidad económica que permita garantizar el cumplimiento de la finalidad social que involucra tal ley.”

El Presidente de la República, entre otros aspectos que solicitó de la Sala Constitucional que considerara, ajeno totalmente al tema de la constitucionalidad de la Ley fue que se tomara

*“en consideración la incorporación presupuestaria del gasto que se pretende, así como las disponibilidades financieras necesarias para su ejecución, para lo cual se debería coordinar con el Poder Ejecutivo que represento a través de los organismos competentes a fin de establecer la oportunidad temporal adecuada para la entrada en vigencia de la Ley en cuestión. En virtud de los argumentos precedentemente expuestos es que se tienen serias dudas acerca de la conformidad a derecho de la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados.”*  
(Subrayados y mayúsculas del original).

Para considerar esos aspectos, y luego de analizar el régimen del Estado Social en la Constitución y la incidencia de la ley en materia de derechos y políticas sociales, la Sala asumió el rol de supremo decisor y supervisor de las políticas públicas, estimando “de manera positiva las iniciativas del Poder Público que profundicen la garantía de los derechos sociales,” pero considerando que “esas iniciativas deben ser viables y eficaces,” y:

“no deben ser instrumentos para generar falsas expectativas, para agudizar la situación económica, para perjudicar a sectores sociales, para profundizar crisis con el mero fin de incrementar poder político a costa de los más débiles, para propiciar conflictos a lo interno de la comunidad y mucho menos para promover la desestabilización institucional y política del país, en perjuicio del desarrollo, del orden y de la paz social.”

Con base en ello, y luego de afirmar que “al Presidente de la República, especialmente *en un sistema fundamentalmente*

*presidencialista de gobierno*, como el que ha regido la historia constitucional patria, es a quien le corresponde dirigir la Administración Pública Nacional,” estimó que para que la Ley sancionada pudiera “ser viable, aplicable y eficaz,” era necesaria “la consulta y concertación con quien dirige la acción de gobierno y administra la Hacienda Pública Nacional,” para verificar “el impacto y viabilidad económica del mismo,” concluyendo en definitiva, que la sanción de la ley, por más plausible en teoría que pudiera ser, se hizo con:

“ desconociendo las competencia insoslayables del rector de la Hacienda Pública Nacional y, en fin, negando una atribución elemental de un Poder Público cardinal, en cuya responsabilidad recae la dirección de la acción de gobierno, sin la determinación de la fuente de financiamiento, sin soporte presupuestario para su ejecución inmediata dentro del presupuesto del año fiscal 2016, y sin existir recursos previstos en el Tesoro Nacional para tales fines, no sólo viola los principios de legalidad presupuestaria, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, además de los postulados de autonomía de poderes y supremacía constitucional.”

De ello, concluyó la Sala, citando la sentencia No. 269 de 21 de marzo de 2016, que comentamos, observando que “la Constitución y el Reglamento Interior y de Debate de la Asamblea Nacional, junto [la] Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, tal como lo ha reconocido esta Sala, determinan el procedimiento que debe seguirse al momento de la aprobación de una Ley, dentro de las cuales está la determinación de la fuente de financiamiento, la viabilidad económica-presupuestaria y **la obligación del Parlamento de acordar con el Poder Ejecutivo antes de sancionar cualquier texto legal** por el impacto económico que en sí mismo tiene en el presupuesto fiscal.”

La Sala además, en este caso, entró a conocer directamente el texto del “Informe del Impacto Económico y Presupuestario que efectivamente en el parlamento se había efectuado al Proyecto de Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados,” observando fallas en el mismo en el sentido de que

“debió señalarse en el mismo la fuente de financiamiento, y la estimación de las personas que serían beneficiarias del bono de alimentos y medicinas,” y “no previó la asignación de los recursos correspondientes ni garantizó la existencia de los mismos en la hacienda pública nacional.” De ello, y tomando en cuenta otros estudios económicos sobre el tema, la Sala concluyó que en:

“la necesidad de un análisis técnico-económico sustentado en fuentes de conocimiento sólidas, así como la necesaria previsión y concertación presupuestaría con el administrador de la Hacienda Pública Nacional –artículo 236.11 constitucional (Presidente de la República: Jefe del Estado y Jefe del Gobierno –artículo 226 *eiusdem*) que precisamente ha venido liderando ***en este sistema cardinalmente presidencial de gobierno***, junto con el resto de Poderes Públicos, el desarrollo de los derechos fundamentales, con especial énfasis en los derechos sociales, para determinar que ese texto legal sancionado realmente pueda ser aplicado [...].”

La conclusión de la Sala Constitucional fue, en todo caso, que la vigencia de la Ley “está inexorablemente supeditada a la viabilidad económica sustentada que permita garantizar realmente el cumplimiento de la finalidad social que involucra la ley, de conformidad con el criterio de Derecho asentado por esta Sala en sentencia n° 269 del 21 de abril de 2016.” Y por tanto, a pesar de que por dilación del Presidente de la república en promulgar la Ley de acuerdo con su obligación constitucional (art. ), el Presidente de la Asamblea Nacional anunció el 22 de abril de 2016 “haber promulgado la Ley”, la Sala, de paso, en su sentencia “declara inexistente dicha actuación, toda vez que el Presidente de la República recibió de la Asamblea Nacional la presente ley (sancionada el 30 de marzo de 2016) el día 5 de abril de 2016, y la remitió a esta Sala el 14 de ese mismo mes y año, es decir, dentro de los diez días que tiene para promulgarla.”

En definitiva, la Sala consideró que en el caso de esta Ley, no se había cumplido “con las previsiones de los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 constitucionales, en lo concerniente a la debida

concertación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para obtener los recursos necesarios a los fines de que la ley pueda ser ejecutada y determinar si dicha ejecución puede hacerse de manera inmediata o progresiva,” instando, en la sentencia, a “la Asamblea Nacional a que proceda, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia n° 269/2016, a la concertación con el Ejecutivo Nacional a los efectos de estudiar las vías para el financiamiento del beneficio social acordado en el proyecto de ley sancionado.”

Con base en ello, entonces la sentencia resolvió declarar la inconstitucionalidad de la Disposición Final Única de la ley que estableció la entrada en vigencia de la Ley, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial”,” indicando en consecuencia que:

“su entrada en vigencia, está supeditada a la previsión y existencia de recursos en el Tesoro Nacional, así como también al debido análisis fáctico y económico, junto a la armonización de la propuesta legislativa, con los indicadores y variables que arrojan los sistemas integrados de la administración financiera del sector público, *lo que se vincula de forma directa, inmediata e indisoluble con la competencia del Presidente de la República referida a la administración de la Hacienda Pública Nacional, contemplada en el artículo 236.11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; circunstancia que hace evidente y necesaria la debida concertación con el Poder Ejecutivo Nacional [...]*,

**5. La precisión, en resumen, de cuál debe ser el iter del procedimiento de formación y sanción de las leyes**

Para finalizar su sentencia, la Sala Constitucional hizo un “resumen del recorrido adjetivo que debe llevar una propuesta de ley para convertirse en ley con fuerza constitucional,” indicando los siguientes pasos::

- (i) “todo proyecto de ley implica dos discusiones en días diferentes ante el Cuerpo Legislativo;
- (ii) “la iniciativa de ley, antes de su presentación en primera discusión debe cumplir con las estrictas exigencias

del Reglamento Interior y Debates de la Asamblea Nacional, el cual obliga a incluir no sólo su Exposición de Motivos (para evaluar su objetivo y alcance), sino su viabilidad a través de la presentación del estudio de impacto e incidencia presupuestaria y económica o en su defecto el informe de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional;”

(iii) “cumplida ésta exigencia, la iniciativa de ley o proyecto pasa a su primera discusión en Cámara, en la cual se analiza su pertinencia (objetivo, alcance y viabilidad) en el debate parlamentario, y de aprobarse, pasaría a la Comisión Permanente respectiva para iniciar el procedimiento en segunda discusión, el cual incluye, no sólo el debate de artículo por artículo del proyecto de ley propuesto, sino que el mismo debe ser discutido conjuntamente con el Poder Popular y otros Órganos del Estado, todo esto a los fines de obtener un informe para segunda discusión en Cámara concertado con el pueblo soberano (Elemento Formativo de Estado) y otros Órganos del Estado para precisar la real y efectiva pertinencia de la ley.”

(iv) “Ya en Cámara para su segunda discusión, el proyecto de ley se somete a la misma para la discusión artículo por artículo. Si dicho proyecto de ley, en la segunda discusión ante la Cámara no sufre modificaciones, nos da a entender que el mismo tiene la aprobación popular, tiene un fin útil para la sociedad y que es posible su cumplimiento y ejecución real en beneficio del pueblo con soporte en las Finanzas Públicas o Presupuesto Nacional.”

(v) “Es sólo en ésta circunstancia cuando de manera responsable, el Cuerpo Legislativo puede Decretar la Sanción de la Ley y remitirla (ya con valor de ley) al Ejecutivo Nacional para su respectiva Promulgación y “Cúmplase” (fuerza de ley).”

De este resumen del procedimiento de formación de las leyes, hecho por la Sala Constitucional, la misma concluyó en su sentencia, que si el mismo:

“no se perfecciona así, tendríamos entonces una *ley viciada de nulidad* por carecer de los elementos de pertinencia necesarios para su existencia, independientemente, de haber cumplido con un procedimiento formal de discusión.”

En particular, la Sala Constitucional destacó la exigencia respecto de “las respectivas consultas del poder popular y otros Órganos del Estado” concluyendo de ello que:

“No dar cumplimiento a estos pasos de concertación implicaría, de sancionarse y promulgarse la Ley, un serio compromiso, frente al pueblo venezolano, de los dos Poderes Nacionales relacionados directamente con la misma, a saber el Legislativo, quien sancionaría una ley sin haber cumplido con la exigencia de la viabilidad y consultas obligatorias en su proceso de formación al haberle dado valor de ley con su sanción; y al Poder Ejecutivo al promulgarla y darle el “cúmplase” para alcanzar la fuerza de ley.

Con esta sentencia, en todo caso, la Sala Constitucional de nuevo se colocó por encima de la Constitución, primero, estableciendo con evidente usurpación de funciones, una normativa para el funcionamiento de la Asamblea Nacional que solo ésta puede dictar al aprobar su Reglamento Interior y de Debates; estableciendo obligaciones al Poder Ejecutivo que sólo la Asamblea Nacional puede sancionar mediante ley; y todo con el objetivo final de eliminar totalmente la función legislativa de la Asamblea nacional, al someter inconstitucionalmente la sanción de las leyes a la obtención del visto bueno previo por parte del Ejecutivo Nacional.

Con esta sentencia, se ha confirmado el fin de la Asamblea Nacional, que además de no poder ejercer sus funciones de control político en relación con el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, ahora simplemente no puede legislar más, salvo que el Poder Ejecutivo se lo autorice. La Asamblea nacional, así, ha quedado incinerada por obra del Juez Constitucional.

Lo único que le queda, ante esta arremetida del Tribunal Supremo contra la Asamblea Nacional, es que ésta simplemente desconozca la sentencia pues al estar viciada de usurpación, como lo ha expresado el Grupo de Profesores de Derecho Público de Venezuela, “no puede ser vinculante para la Asamblea ni mucho menos puede limitar su funcionamiento interno;” agregando respecto de la propia Sala Constitucional que “pretende desconocer *de facto* a esa Asamblea,” que conforme a los artículos 333 y 350 de la Constitución, la misma “habilitada para restablecer la efectiva vigencia de la Constitución, no lo solo respecto a la sentencia N° 269/2016, sino respecto del resto de decisiones de la Sala Constitucional que solo pueden justificarse en el intento de ésta de desconocer, de hecho, la existencia de la Asamblea Nacional electa el pasado 6 de diciembre.”<sup>9</sup>

Nueva York, 3 de mayo de 2016

---

<sup>9</sup> Véase Comunicado: Grupo de Profesores de Derecho Público: “La Nulidad e Ineficacia de la Sentencia N° 269/2016 de la Sala Constitucional,” mayo 2016