



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

PONENCIA CONJUNTA

Expediente número 2016-0003

El 12 de enero de 2016, los abogados Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, Leyduin Eduardo Morales Castrillo, Marianella Velásquez Marcano y Ramona del Carmen Chacón, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 96.868, 142.392, 44.968 y 63.720, respectivamente, actuando el primero con el carácter de **VICEPROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, el segundo en su condición de **GERENTE GENERAL DE LITIGIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, y los demás como **APODERADOS JUDICIALES** de la misma, interpusieron ante la Secretaría de esta Sala Constitucional “...recurso de inconstitucionalidad por omisión legislativa de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el numeral 7 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, como consecuencia de la nulidad absoluta de las actuaciones de la Asamblea Nacional declarada por la Sala Electoral de ese Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1 de fecha 11 de enero de 2016...”.

En la misma oportunidad se dio cuenta en Sala. Los Magistrados y Magistradas decidieron elaborar una ponencia conjunta, y suscriben unánimemente la presente decisión.

I

DE LA SOLICITUD POR OMISIÓN

Los accionantes fundamentaron la solicitud de declaratoria de omisión en los siguientes términos:

Que, “(...) en fecha 30 de diciembre de 2015, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia dictó [la] sentencia N° 260 mediante la cual declaró procedente una solicitud de amparo cautelar ordenando, en consecuencia -de forma provisional-, la suspensión de efectos de los actos de totalización, adjudicación y proclamación dictados por los órganos regionales del Consejo Nacional Electoral respecto de los candidatos electos por voto uninominal, voto lista y representación indígena en el proceso electoral realizado el 6 de diciembre de 2015 en el Estado Amazonas (...).”.

Que, “(...) en fecha 5 de Enero (sic) de 2016, se instaló y se juramentó la nueva Asamblea Nacional; al día siguiente de ese acto, su Junta Directiva juramentó a los Diputados suspendidos, haciendo caso omiso al (sic) mandamiento de amparo cautelar establecido en la sentencia N° 260 de 30 de diciembre de 2015 dictada por la Sala Electoral del Máximo Tribunal de la República, en franco desacato a (sic) la sentencia aludida, lo cual produjo un desequilibrio al principio de balance y contra peso de la autonomía de los poderes (...)”.

Que, (...) posteriormente, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia dictó sentencia N° 001 de fecha 11 de enero de 2016, mediante la cual declaró PROCEDENTE EL DESACATO de la sentencia N° 260 dictada por la Sala Electoral el 30 de diciembre de 2015, por los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, Diputados Henry Ramos Allup, Enrique Márquez y José Simón Calzadilla; y por los ciudadanos Julio Haron Ygarza, Nirma Guarulla y Romel Guzamana, titulares de las cédula de identidad N° V-12.173.417, V-1.569.032 y V-13.325.572, respectivamente; ORDENÓ a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional dejar sin efecto la referida juramentación y en consecuencia proceder a la DESINCORPORACIÓN inmediata de los ciudadanos Nirma Guarulla, Julio Haron Ygarza y Romel Guzamana, lo cual deberá verificarse y dejar constancia de ello en Sesión Ordinaria de dicho órgano legislativo nacional. Finalmente, DECLARÓ NULOS ABSOLUTAMENTE los actos de la Asamblea Nacional que se hayan dictado o se dictaren, mientras se mantenga la incorporación de los ciudadanos sujetos de la decisión N° 260 del 30 de diciembre de 2015 y del referido fallo (...)”.

Adujeron que “(...) el artículo 237 de la Constitución ordena al Presidente de la República presentar personalmente ante el Órgano Legislativo, dentro de los primero diez (10) días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, y en sesiones ordinarias, un mensaje para dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior (...)”.

Que, “(...) bajo los hechos establecidos, el Ejecutivo Nacional se encuentra imposibilitado para cumplir con este mandato constitucional, en virtud de que la Asamblea Nacional no está en condiciones de dictar actos válidos, hasta tanto no desincorpore a los ciudadanos Julio Haron Ygarza, Nirma Guarulla y Romel Guzamana, pues se encuentra en desacato de un mandamiento de amparo cautelar; lo que la imposibilita para sesionar, convocar y recibir al Primer Mandatario del Ejecutivo Nacional para que haga presencia a los fines del cumplimiento de lo previsto en el artículo 237 constitucional (...)”.

Señalaron que “(...) constituye un hecho notorio comunicacional, que puede ser fijado por el juez sin necesidad de que conste en autos (sent. n.º 98/2000 de 15 de marzo), es innegable el carácter simple y objetivamente comprobable de la contumacia de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de dar cumplimiento a las sentencias N° 260/2015 y N° 1/2016 de la Sala Electoral, que deriva en una situación ilícita incompatible con la estabilidad del esquema democrático. Así las cosas, resulta evidente que si el Presidente de la República atiende a una convocatoria por parte del órgano legislativo nacional estaría validando actos que han sido declarados como absolutamente nulos por el Poder Judicial (...)”.

Que “(...) la situación planteada en modo alguno puede dejar insoluble la obligación de presentar el mensaje anual que desarrolla los aspectos políticos, económicos y sociales de la gestión por parte del

Presidente de la República, es por ello, que en aras de garantizar el cumplimiento de que el soberano esté en conocimiento de los avances, logros y luchas de la acción del Gobierno revolucionario, se ratifica la plena disposición de presentar el referido mensaje ante el Poder Judicial, Electoral y Ciudadano y ante el Pueblo Soberano, representado por los Consejos Presidenciales del Gobierno Popular y el Parlamento Comunal (...)”.

En atención a las consideraciones expuestas, solicitaron que el presente recurso de inconstitucionalidad por omisión legislativa fuese admitido y declarado con lugar y, en consecuencia, “(...) *se dicten las medidas indispensables para garantizar el cumplimiento constitucional contenido en el artículo 237, y se le indique al Presidente de la República, en qué términos y ante qué instancia deberá presentar el informe anual previsto en el aludido artículo constitucional (...)*”.

II DE LA COMPETENCIA

Esta Sala Constitucional en su sentencia n.º 1.556 del 9 de julio de 2002, precisó en cuanto al objeto de control de la acción de inconstitucionalidad por omisión, lo siguiente:

“El numeral 7 del artículo 336 de la Constitución vigente, consagra, por primera vez en el derecho venezolano, la institución de la declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión en que incurra el Poder Legislativo cuando no ha dictado las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución.

En efecto, establece la norma citada que es atribución de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ‘7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección’.

Le atribuye directa e inequívocamente la norma constitucional antes transcrita, la competencia para el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad por omisión, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, determinando ella, la inconstitucionalidad, no de un acto, sino de la conducta negativa, de la inercia o inactividad en que haya incurrido algún órgano del poder legislativo al no adecuar su conducta, en absoluto o parcialmente, al cumplimiento de una obligación suya de dictar una norma o una medida indispensable (lo que implica la eficacia limitada del precepto constitucional) para garantizar el cumplimiento de la Constitución. De acuerdo con la norma, el efecto de la declaratoria (y de la sentencia que la contenga) es el establecimiento de un plazo para corregir la inconstitucionalidad declarada. Podrá el juzgador, ‘de ser necesario’, establecer ‘los lineamientos de su corrección’. No aparece limitada en la norma constitucional, la iniciativa para activar el control de constitucionalidad que significa la declaratoria de inconstitucionalidad a que nos referimos, tampoco aparece determinada la legitimación activa para la interposición de la acción, ni señala la norma el alcance de los lineamientos para la corrección de la omisión, los que parecen quedar al arbitrio de la Sala Constitucional, ajustados a derecho.

(...)

En el presente caso, los accionantes han interpuesto la acción de declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión de órgano legislativo, contra la Asamblea Nacional, por la presunta omisión en que ella habría incurrido de dictar leyes de las determinadas en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Constitución, dentro de los plazos allí señalados.

De conformidad con el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución, corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la atribución de declarar inconstitucional el supuesto de inactividad en que haya incurrido alguno de los órganos del poder legislativo, sea Municipal, Estadal o Nacional, en consecuencia esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, asume el conocimiento de la presente causa, y así se declara”.

Por su parte, en la sentencia N.º 363 del 26 de abril de 2013, se ratificó la anterior decisión en los términos siguientes: “... [el objeto de control de la acción de inconstitucionalidad por omisión] *no recae en la inconstitucionalidad de un acto sino de la conducta negativa, de la inercia o inactividad en que haya incurrido algún órgano del poder legislativo al no adecuar su conducta, en absoluto o parcialmente, al cumplimiento de su obligación de dictar una norma o una medida indispensable (lo que implica la eficacia limitada del precepto constitucional) para garantizar el cumplimiento de la Constitución...*” (corchete añadido).

Al respecto, considera pertinente esta Sala señalar que le corresponde garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales y cuando un mandato constitucional se incumple o se hace inefectivo la Sala, obrando conforme al propio texto de la Carta Fundamental, debe imponer la Constitución.

También se debe apuntar que la omisión consiste en el incumplimiento de un acto o conducta de una autoridad ordenado por la Constitución, sea el mismo total o parcial y que para que proceda basta que se constate la falta de cumplimiento de la actividad prevista.

Por tanto, la tutela que efectúa esta Sala no es sólo respecto de la inactividad legislativa en un sentido formal (sanción de leyes), sino también respecto del cumplimiento de cualquier otra obligación en ejecución directa e inmediata del Texto Fundamental (vid. Sentencia N.º 363 del 26 de abril de 2013).

La competencia de esta Sala para resolver la solicitud por inconstitucionalidad de una omisión parlamentaria se encuentra establecida en el artículo 336, cardinal 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual dispone:

*“...Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:
(...)*

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estadal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección”.

Por su parte, el artículo 25, cardinal 7, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia pauta:

*“Artículo 25. Son competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:
(...)*

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del Poder Legislativo Municipal, Estadal o Nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento con la Constitución de la República, o las haya dictado en forma incompleta, así como las omisiones de cualquiera de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o

Municipal, y establecer el plazo y, si fuera necesario, los lineamientos o las medidas para su corrección”.

En tal sentido, el objeto de la solicitud de autos es la declaratoria de la omisión inconstitucional de la Asamblea Nacional para recibir el mensaje anual del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (Poder Ejecutivo) previsto en el artículo 237 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que el órgano parlamentario (Junta Directiva), de acuerdo a la sentencia N° 1 dictada por la Sala Electoral el 11 de enero de 2016, incurrió en desacato a la medida cautelar acordada por ese mismo órgano jurisdiccional en sentencia N° 260 dictada el 30 de diciembre de 2015; y, por lo tanto, está inhabilitada para ejercer sus atribuciones constitucionales de control político de gestión.

En consecuencia, congruente con las disposiciones de orden constitucional y legal antes citadas, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer y resolver la mencionada solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por omisión objeto de estas actuaciones. Así se decide.

III

SOBRE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA

De acuerdo con el criterio establecido en la sentencia N° 1.556 del 9 de julio de 2002, reiterado en los fallos N° 819 del 16 de julio de 2014 y N° 1865 del 26 de diciembre de 2014, la legitimación requerida para incoar esta solicitud es la misma que la exigida para la acción popular de inconstitucionalidad a la que se refiere el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

De allí que la solicitud de inconstitucionalidad por omisión es un mecanismo procesal que constituye una categoría inserta en la acción popular de inconstitucionalidad, que sería el género. En consecuencia, todas las personas naturales y jurídicas detentan la legitimación suficiente para incoarla de acuerdo con la ley. Por tanto, en el presente caso, visto que la solicitud la efectuó la Procuraduría General de la República, quien asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los bienes, derechos e intereses de la República, solicitando a esta Sala supla la aludida omisión, lo cual de no realizarse pudiera generar una crisis institucional vista la relevancia para la continuidad democrática, la Sala evidencia la legitimación de la accionante para ejercerla. Así se decide.

IV

DE LA ADMISIBILIDAD

En lo concerniente a la admisibilidad de la solicitud de declaratoria de omisión de la Asamblea Nacional para recibir el mensaje de rendición de cuentas por parte del Presidente de la República, conforme lo prevé el artículo 237 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a la luz de las causales de inadmisibilidad que preestableció el artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala concluye que, por cuanto no se encuentra incurra, *prima facie*, en tales causales, la pretensión es admisible. En consecuencia se admite esta solicitud por omisión de la Asamblea Nacional. Así se declara.

V

DE LA DECLARATORIA DEL ASUNTO COMO DE MERO DERECHO

Precisa esta Sala que en atención a lo previsto en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la demanda a la que se refiere el cardinal 7 del artículo 25 *eiusdem*, se tramitará conforme lo prevé el Capítulo II del Título XI de la mencionada ley (artículos 129 al 144); reiterando que la Sala posee la facultad discrecional de considerar pertinente, al momento de la admisión, entrar a emitir pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud efectuada por la Procuraduría General de la República, sin necesidad de abrir procedimiento alguno, por estimar que la causa constituye un asunto de mero derecho, toda vez que no requiere la comprobación de asuntos fácticos (vid. Sentencia N° 988 del 1° de agosto de 2014).

En la presente causa la Sala, en atención a la facultad discrecional que posee, considera pertinente entrar a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado, sin necesidad de abrir procedimiento alguno, por estimar que constituye un asunto de mero derecho, por lo que pasará inmediatamente a pronunciarse sobre su procedencia; y así se decide.

VI

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Esta Sala Constitucional procede a analizar la solicitud de omisión inconstitucional formulada por la Procuraduría General de la República, contra la Asamblea Nacional, para recibir el mensaje de rendición de cuentas del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (Poder Ejecutivo) sobre los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año 2015, conforme a lo previsto en el artículo 237 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ello con ocasión de la sentencia N° 1 dictada el 11 de enero de 2016 por la Sala Electoral de este Alto Tribunal en la cual decretó el desacato del Poder Legislativo (Junta Directiva) en el cumplimiento de la medida cautelar acordada por ese mismo órgano jurisdiccional en sentencia N° 260, dictada el 30 de diciembre de 2015, lo que incapacita al Poder Legislativo para ejercer sus atribuciones constitucionales de control político de gestión.

Ahora bien, durante la tramitación de la presente solicitud este órgano jurisdiccional tuvo conocimiento, como hecho notorio comunicacional, que el día de hoy 13 de enero de 2016 la Junta Directiva de la Asamblea Nacional acató la orden impartida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia a través de las sentencias N° 260/2015 y 1/2016, procediendo en consecuencia, a realizar una sesión ordinaria en la cual dejó sin efecto la sesión celebrada el día 6 de enero de 2016, desincorporando a los ciudadanos Nirma Guarulla, Julio Haron Ygarza y Romel Guzman como candidatos electos por voto uninominal, voto lista y representación indígena en el proceso electoral realizado el 6 de diciembre de 2015 en el estado Amazonas para elección de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional. Igualmente, de manera expresa se decidió dejar sin efecto la juramentación de los mismos, así como también “las decisiones tomadas desde la instalación del Parlamento”.

En atención a lo expuesto *supra* y visto que la omisión inconstitucional de la Asamblea Nacional cesó al haber cumplido con la orden impartida por Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, esta Sala Constitucional estima que no existe actualmente impedimento alguno para que el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (Poder Ejecutivo) proceda a dar cuenta ante el Poder Legislativo de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año 2015, tal como lo ordena el artículo 237 del Texto Fundamental. Así se decide.

DECISIÓN

Por los razonamientos que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara:

1.- Su **COMPETENCIA** para conocer de la solicitud de declaratoria de omisión inconstitucional por parte de la Asamblea Nacional de recibir el mensaje anual del Presidente de la República, en atención al mandato estatuido en el artículo 237 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, efectuada por los abogados Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, Leyduin Eduardo Morales Castrillo, Marianella Velásquez Marcano y Ramona del Carmen Chacón, ya identificados, actuando el primero con el carácter de **VICEPROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, el segundo en su condición de **GERENTE GENERAL DE LITIGIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, y los demás como **APODERADOS JUDICIALES** de la misma.

2.- Se **ADMITE** la mencionada solicitud de declaratoria de omisión de la Asamblea Nacional.

3.- Se **DECLARA** que la presente causa constituye un asunto de mero derecho.

4.- **CESÓ** la omisión inconstitucional por parte de la Asamblea Nacional, para que el Presidente de la República dé cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año 2015.

Publíquese, regístrese y notifíquese.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Audiencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 14 días del mes de enero de dos mil dieciséis (2016). Años: 204° de la Independencia y 156° de la Federación.

La Presidenta,

Gladys María Gutiérrez Alvarado

El Vicepresidente,

Arcadio Delgado Rosales

Carmen Zuleta de Merchán

Magistrada

Juan José Mendoza Jover

Magistrado

Calixto Antonio Ortega Ríos

Magistrado

Luis Fernando Damiani Bustillos

Magistrado

Lourdes Benicia Suárez Anderson

Magistrada

El Secretario

José Leonardo Requena Cabello

Exp. 2016-0003