

# **TEXTO DE LA LECCIÓN INAUGURAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DEL AÑO ACADÉMICO 2016-2017**

JESÚS MARÍA CASAL

## **Control judicial de la constitucionalidad vs. Bloqueo político-judicial del parlamento**

Es un inmenso honor poder pronunciar la lección inaugural de la Facultad de Derecho de nuestra Alma Mater, correspondiente al año académico 2016-2017. Agradezco al Decano de la Facultad, el Profesor Salvador Yanuzzi, la invitación que me formuló para tomar la palabra en este recinto del saber y de la inspiración universitaria, en relación con un tema que conjuga el pasado y el futuro en un presente cargado de incertidumbre y desesperanza, y tal vez de oportunidades.

Con esta conferencia, titulada “Control judicial de la constitucionalidad Vs. Bloqueo político-judicial del Parlamento”, se quiere subrayar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, desde enero de 2016, no ha ejercido un control judicial de constitucionalidad sobre la Asamblea Nacional, como era su deber y hubiera sido en abstracto deseable, sino ha cumplido funciones de bloqueo político del Parlamento, que ahora desembocan en la pretensión de suprimirlo y acaso sustituirlo como expresión orgánica de una de las ramas del Poder Público.

Cabe sostener que no podía esperarse de la Sala Constitucional una actuación diferente, pues la que ha mantenido estos meses es cónsona con su papel de instrumento de dominación político-ideológica y con su subordinación al Poder Ejecutivo Nacional. La Sala que antes convalidaba sin reparos los actos de la

Asamblea Nacional o del Presidente de la República ha pasado, desde enero de 2016, sin cambiar su naturaleza de órgano político, a bloquear sistemáticamente las acciones del Parlamento, utilizando como fachada pretendidamente legitimadora la idea del control jurídico.

No quiero sin embargo hablar en este momento de la conducta anterior de la Sala Constitucional, que he analizado en algunos trabajos, sino de la gravedad de las infracciones a la Constitución que ha cometido este año, para luego concluir con reflexiones sobre el futuro de la institucionalidad en Venezuela.

No resulta posible enunciar en corto tiempo las violaciones a la Constitución que se han perpetrado en las sucesivas sentencias de la Sala Constitucional que han menoscabado la autonomía y atribuciones constitucionales de la Asamblea Nacional. De manera resumida basta con decir que en la actualidad el Parlamento venezolano, a causa de tales sentencias, no puede ejercer efectivamente sus facultades de control y de legislación.

No puede controlar de manera efectiva al Gobierno y la Administración Pública Nacional, como prescribe la Constitución en su artículo 187, numeral 3, y es propio de toda Democracia, porque la Sala Constitucional, en sentencia dictada el 1 de marzo de 2016 (Sentencia N° 09/2016), redujo al mínimo la significación y operatividad de las interpelaciones o requerimientos de comparecencia de funcionarios ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones, y dejó sin efecto el régimen sancionatorio previsto en la Ley en caso de inobservancia de las citaciones correspondientes, emanadas del Parlamento, lo cual en la práctica se ha traducido, con la aquiescencia del Presidente de la República, en el absoluto desconocimiento de las solicitudes de comparecencia o de información que la Asamblea Nacional ha dirigido a Ministros u otros funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. Conviene poner de relieve que en virtud de esa decisión, la Fuerza Armada Nacional fue excluida del ámbito de estos poderes de control e investigación de la Asamblea Nacional, lo cual ha sido invocado incluso por oficiales que desempeñan funciones civiles en la Administración Pública.

Más recientemente el Presidente de la República, mediante la renovación de un estado de excepción que ya se ha prolongado por más de ocho meses y excede con creces, desde el punto de vista temporal y sustantivo, lo permitido por la Constitución, se ha facultado a sí mismo para suspender los votos de censura que de acuerdo con la Constitución la Asamblea Nacional puede emitir contra Ministros o el Vicepresidente Ejecutivo, en el marco de su competencia de control político sobre el Gobierno, y que acarrearán la remoción inmediata del funcionario cuando se alcanza la mayoría calificada constitucionalmente establecida en el ar-

título 246. Un decreto anterior le llevó a ignorar el voto de censura formulado por la Asamblea Nacional contra el Ministro del Poder Popular para la Alimentación, pese a que dicho voto obtuvo la mayoría necesaria para la automática remoción del Ministro, a quien la Cámara consideró responsable político de la situación de desabastecimiento que sufre el país en el rubro de los alimentos.

Se ha suspendido también la facultad de aprobación de la Asamblea Nacional en materia de contratos de interés público, competencia indelegable de este órgano parlamentario, y el Presidente de la República se ha arrogado por decreto la facultad de “aprobar” tales contratos, que el mismo Poder Ejecutivo Nacional o los órganos que de él dependen suscriban. Igualmente, el estado de excepción ha permitido ilegítimamente al Poder Ejecutivo Nacional efectuar gastos no previstos en la Ley de Presupuesto sancionada por la Asamblea Nacional en el período anterior, sin contar con la autorización del Parlamento, como ordena la Constitución en su artículo 187, numeral 7. Lo más grave es que en el último decreto de estado de excepción el Presidente de la República se faculta a sí mismo para dictar regulaciones presupuestarias para el año 2017, desconociendo así una atribución histórica de los parlamentos en las democracias, que la Constitución claramente reserva a la Asamblea Nacional en su artículo 187, numeral 6, y en su artículo 313. Todo esto ha ocurrido merced a sentencias de la Sala Constitucional que han suprimido interpretativamente el control de la Asamblea Nacional sobre los decretos de estado de excepción y que han confirmado la vigencia y validez de los decretos o prórrogas correspondientes, pese a la desaprobación del Parlamento.

En el ámbito de la legislación, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, contrariando su jurisprudencia previa y la praxis institucional democrática venezolana, mutiló el alcance de la iniciativa legislativa que puede originarse en el Parlamento y ha censurado permanentemente por razones políticas las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, en acción acordada con el Presidente de la República, quien en lugar de promulgarlas las envía a la Sala Constitucional, para que esta, con criterios de la misma naturaleza, impida su entrada en vigor. La estocada decisiva contra la autonomía parlamentaria en el campo legislativo se produjo en virtud de un nuevo criterio jurisprudencial, conforme al cual la Asamblea Nacional no puede sancionar leyes de manera independiente, a partir de sus propias apreciaciones técnicas, en consulta con todos los órganos del Poder Público y con la sociedad, pero con autonomía en la adopción de la decisión final, como dispone la Constitución, sino que las leyes tienen que ser “concertadas” con el Poder Ejecutivo Nacional, en todo lo que concierne a su contenido siempre que este tenga implicaciones económico-financieras, y con el Poder Popular. En la sentencia

respectiva nuevamente es invocado el estado de excepción como pretexto para este inadmisibles cercenamiento de la división de los poderes (Sentencia N° 269/2016).

A lo anterior se suma una sentencia de la Sala Constitucional que cierra el compás del cerco ejecutivo-judicial contra la Asamblea Nacional, la decisión N° 808/2016. Se trata del pronunciamiento según el cual son nulos todos los actos que emanen de la Asamblea Nacional mientras se mantengan incorporados los Diputados del Estado Amazonas y de la Región Sur Indígena, que debieron solicitar su reingreso a la Asamblea Nacional ante la seria demora de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en resolver la oposición que interpusieron contra la medida cautelar acordada por dicha Sala que pretendió suspender la proclamación de estos Diputados. Esta insólita medida cautelar dejó a los electores del Estado Amazonas y de la Región Sur Indígena sin representación parlamentaria por más de seis meses, vulnerando sus derechos de participación política, tal como lo advirtió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de su Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en comunicado del 29 de julio de 2016. La necesidad de mantener a estos electores con representación parlamentaria mientras se ventila el proceso judicial relativo a la impugnación de los resultados electorales correspondientes, y la irracionalidad y violación al debido proceso en que incurrió la Sala Electoral al desoír tardíamente esa oposición y al considerar como no presentada la de la Asamblea Nacional, llevó a tales Diputados a solicitar su reincorporación y a asumir su representación parlamentaria. Estas sentencias de la Sala Constitucional y de la Sala Electoral se han dictado, por lo demás, mientras la Asamblea Nacional se encuentra en estado de indefensión jurídica, por determinación de estas mismas Salas, ya que no se reconoce la facultad del Presidente de la Asamblea Nacional, que ha sido ejercida pacíficamente desde la instalación de la Asamblea Nacional en el año 2000, según lo dispuesto en el Reglamento Interior y de Debates, de actuar en juicio en representación de este órgano legislativo y de otorgar poderes judiciales a esos efectos, sin depender de la autorización de la Procuraduría General de la República.

Es cínico afirmar que la Asamblea Nacional se ha autodisuelto al incurrir en desacato a sentencias de la Sala Constitucional. En primer término, la Asamblea Nacional no puede cumplir aquellas sentencias que supongan negarse a sí misma o vulnerar su estatus y competencias constitucionales. Es decir, la Asamblea Nacional no puede someterse a decisiones que impliquen su disolución como órgano constitucional autónomo con funciones efectivas de representación, control y legislación. No puede consentir su transformación en un órgano distinto al previsto en la Constitución, sujeto en su actuación al beneplácito o a los filtros del Poder Ejecutivo o de las instancias supuestamente sociales que este controla. Tampoco

puede dar ejecución a sentencias que vulneren flagrantemente derechos humanos, pues estaría contrariando el artículo 25 de la Constitución.

En segundo término, la causa de los problemas que suscita el abuso de poder no reside en el órgano que se resiste ante la arbitrariedad sino en la arbitrariedad misma, a veces revestida de pronunciamiento tribunalicio. En tal sentido es inaceptable que la disputa sobre los resultados electorales en el Estado Amazonas, aun si se considera admisible la medida cautelar de suspensión otorgada, conduzca a la absoluta negación de la existencia de la Asamblea Nacional, cuando lo que está en discusión son tres escaños parlamentarios y, en todo caso, las decisiones para las que la concurrencia de estos votos fuere necesaria. En tercer lugar, no puede haber desacato cuando no ha habido posibilidad de defensa.

La reciente sentencia dictada el 11 de octubre (N° 814/2016) refuerza este cerco y abre una nueva etapa de la agresión al Parlamento. En esta decisión la Sala Constitucional faculta al Presidente de la República para dictar, mediante Decreto Ley, el Presupuesto Nacional del año 2017. Además, se autoriza a sí misma para ejercer el control sobre el presupuesto adoptado por el Presidente. En tal sentido, dispone que dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la sentencia el Presidente debe presentar ante la Sala Constitucional el Decreto Ley correspondiente. Se establece, adicionalmente, que “aún cuando la Asamblea Nacional regresare al cauce constitucional” se mantendrá el presupuesto adoptado por el Presidente de la República, durante todo el 2017, sin que la AN pueda introducir modificaciones. La propia Sala asume la tarea de control durante la ejecución del presupuesto. Por tanto, en esta nueva fase de socavamiento de la institucionalidad democrática la Asamblea Nacional es reemplazada por la Sala Constitucional, y el procedimiento parlamentario, por otros que la misma Sala determina, lo cual es francamente antidemocrático, pues el Parlamento es insustituible como instancia representativa y plural, legitimada directamente por el voto popular para tomar las decisiones fundamentales para la comunidad, mediante una deliberación política pública.

En definitiva, la Sala Constitucional se ha empeñado en liquidar a la Asamblea Nacional en lo que concierne a la eficacia jurídica de sus actos y a la posibilidad de ejercer sus atribuciones constitucionales, y en buena medida lo ha logrado.

Pero no es solo esto lo que ha sucedido.

La propia Sala Constitucional, al actuar como lo ha hecho, ha dejado de ser un cuerpo judicial y se ha erigido abiertamente en un órgano partidista de tutelaje autoritario sobre el proceso político, dispuesto a cercenar espacios y derechos democráticos, cada vez que sea necesario para mantener la situación de poder

imperante. La apariencia que podía a ojos de algunos conservar de ser un órgano judicial, se ha disipado del todo. Especialmente porque con sus decisiones y forma de proceder ha quebrantado las máximas fundamentales del trabajo judicial en un Estado de Derecho y una Democracia verdaderos. Principios sagrados como el derecho a ser oído han sido completamente ignorados en los pronunciamientos dictados y en los procedimientos sumarios que se aplican. Además, la mesura y proporcionalidad que debe distinguir la actividad judicial han sido sustituidas por la respuesta desmedida y soberbia de quien pretende imponer la obediencia a sus propias decisiones a costa de la razón y del respeto a la dignidad. El principio democrático también ha sido absolutamente desconocido, pues las sentencias de la Sala Constitucional no han dejado un camino para una reacción del órgano parlamentario que permita corregir alguna inconstitucionalidad detectada, sin impedir que las corrientes democráticas manifestadas en procesos electorales hagan valer sus aspiraciones y reclamos.

Recuérdese que la función judicial es de aquellas que se soportan no solo o no tanto en la posibilidad de la coacción sino también o sobre todo en la autoridad de quienes la ostentan. Cuando esta desaparece o no existe, los tribunales pierden una cualidad indispensable para que sus miembros sean tratados como jueces.

Por otro lado, el relato histórico sobre la victoria de la oposición en las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015 y la correlativa reacción desde el poder gubernamental ya está escrito. La Asamblea Nacional, sin renunciar al mandato de cambio político que recibió, dio gestos concretos y palpables de explorar espacios de coexistencia con la mayoría gobernante o los órganos que están a su servicio, frente a la postura calculada y consistente de esos órganos de negar las consecuencias institucionales de los resultados electorales de aquella fecha. Está escrito también que la Sala Constitucional rompió con la Constitución e incluso con su jurisprudencia anterior para bloquear el funcionamiento del Parlamento.

Esto evidentemente tiene implicaciones internacionales que la Asamblea Nacional ha sabido plantear: ante el Secretario General de la OEA; la Comisión IDH; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Unión Interparlamentaria, entre otros organismos.

Pero la historia sobre estos meses angustiosos no acaba allí. Forma parte de ella que el CNE, abandonando sus funciones constitucionales, ha actuado no para facilitar sino para impedir la activación del referendo revocatorio, pese a que este mecanismo es expresión del derecho de participación política y del principio constitucional fundamental que determina el carácter revocable de los mandatos

populares. El CNE invocó en su momento una exclusividad en la iniciativa legislativa sobre los referendos, con base en los recientes criterios de la Sala Constitucional, para conservar el monopolio normativo y discrecionalidad en la materia e impedir el desarrollo legislativo de la respectiva regulación constitucional, por el único órgano facultado para hacerlo, la Asamblea Nacional. Lo que esté a punto de decidir el Tribunal Supremo de Justicia sobre este referendo confirmará en todo caso este aserto.

Lo que pase de ahora en adelante dependerá mucho de nosotros mismos. La Asamblea Nacional está seriamente afectada por las sentencias de la Sala Constitucional, pero conserva todavía una enorme potencialidad política y democrática. Para aprovecharla se requiere de una respuesta enérgica y concertada de las organizaciones y sectores sociales y políticos que, desde su autonomía e identidad, no renuncian a vivir en Democracia, no se resignan al exilio exterior o interior ante el avance autoritario. No puede haber Democracia sin Parlamento y la defensa de la Asamblea Nacional es hoy una lucha por la Democracia y por el respeto a la voluntad popular expresada en elecciones.

No despreciemos la fortaleza del estandarte de la legitimidad democrática, representada en la Asamblea Nacional, como tampoco el empuje de los factores sociales y políticos que apuestan al futuro, frente a un presente y un pasado que la mayoría quiere superar. El modelo ideológicamente cerrado y autoritario se agotó y presencia gélido aunque no inerte su ocaso, y los combates que hoy libramos contribuyen a que florezca, más temprano que tarde, un nuevo esquema democrático.

La actual generación de estudiantes tiene entre sus manos un desafío colosal y al mismo tiempo inspirador: el de evitar que se cierre la senda electoralmente abierta para producir un cambio pacífico en el país, que nos permita vivir con las garantías democráticas esenciales, entre las cuales destaca el pluralismo que asegure a todas las orientaciones políticas, empezando por las que hoy son usadas para desmantelar la Democracia, un lugar en el espacio público democrático. Y luego, el de construir con ilusión las instituciones que merecemos, después de haber transitado el desierto de la persecución política e ideológica o la represión selectiva; la imposición de un pensamiento único o el sectarismo; el personalismo político o la partidocracia; la autocracia o el autoritarismo, y tantos otros males de nuestra evolución política. Los Profesores y autoridades de la Universidad debemos trabajar junto a ellos para el logro de esos propósitos.

No es momento para la desesperanza ni el decaimiento sino para la acción urgente y decidida. Tampoco para la desesperación, sino para la firmeza de las

LECCIÓN INAUGURAL

convicciones, la elevación espiritual y la serenidad de quien sabe que la Historia y el futuro están de su lado.

Jesús M Casal  
13 de octubre de 2016