



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

EN SALA CONSTITUCIONAL
Exp. N° 16-0368

MAGISTRADA PONENTE: CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

Por escrito presentado el 12 de abril de 2016, ante la Secretaria de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el ciudadano **GIOVANNI PIERMATTEI**, titular de la cédula de identidad n.º 8.840.208, actuando en su carácter de Presidente de la **ASOCIACIÓN CIVIL VENEZUELA IGUALITARIA**, inscrita ante el Registro Principal del Estado Aragua, el 1º de agosto de 2013, bajo el n.º 21, folios 170 al 176, Protocolo Primero, Tomo 9, asistido por el abogado José Manuel Simons Domínguez, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el n.º 208.471, interpuso acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa por parte de la **ASAMBLEA NACIONAL**, “...por la inobservancia y morosidad en el cumplimiento de las directrices constitucionales establecidas para garantizar la eficacia, la primacía y la fuerza normativa de la Carta Magna, referente al Procedimiento Legislativo” en el caso del “Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela” introducido por iniciativa popular legislativa, el 31 de enero de 2014.

El 20 de abril de 2016, se dio cuenta en Sala y se designó ponente a la Magistrada Carmen Zuleta de Merchán, quien, con tal carácter, suscribe el presente fallo.

Mediante diligencias presentadas en fechas 10 de mayo, 7 de junio y 28 de junio de 2016, el abogado José Manuel Simons Domínguez, antes identificado, solicitó pronunciamiento sobre la admisión de la demanda.

Realizado el estudio individual de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Constitucional pasa a decidir previas las siguientes consideraciones:

I

DE LA SOLICITUD POR OMISIÓN

Alega el accionante lo siguiente:

Que “[I]a Asociación Civil Venezuela Igualitaria inició en el año 2013, la recolección de firmas a nivel nacional con la intención de recabar el 0.1% de las rúbricas del electorado inscrito en el Registro Electoral para esa época; la recaudación de las signaturas se llevó a cabo en distintas ciudades de los distintos estados de la República Bolivariana de Venezuela, dentro de la cual se apreciaban los nombre, apellidos, cédula de identidad, rúbricas y huella dactilar. Una vez recopilado un poco

más del porcentaje necesario según el procedimiento de Iniciativa Popular Legislativa en la Carta Magna y con el apoyo de 47 organizaciones a nivel nacional, se introduce ante la Asamblea Nacional de Venezuela, el Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en fecha 31 de enero de 2014, siendo recibido tanto el texto del proyecto, como las firmas electorales, como prueba de ello, anexamos copia fotostática simple marcada con letra 'C' del 'Recibido' por la Secretaría de la Asamblea Nacional, para ser confrontado con su original”.

Que [h]asta la fecha en que hoy se presenta la correspondiente pretensión, el Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela, no fue debidamente debatido o siquiera se cumplió con el procedimiento que el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (RIDAN) y la Constitución ordenan”.

Que “[e]l Proyecto de Ley de marras, fue introducido por Iniciativa Popular Legislativa, de conformidad con el Artículo 204, Ordinal 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Que “el Artículo 205 ejusdem, establece el procedimiento para la discusión de los Proyectos de Ley presentados”.

*Que “según lo establecido en el Artículo 205 ejusdem, [todo proyecto de Ley] recibe dos discusiones y la primera de ellas debe ser iniciada a más tardar, en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, es decir, el Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela debió ser discutido, aunque sea su primer debate, antes del 15 de diciembre de 2014, hoy por hoy, en el año 2016, han transcurrido **DOS AÑOS** y el órgano legislativo ha mantenido silencio”. (resaltado del original).*

Que “[d]e un breve análisis del artículo precedente, una interpretación inmediata podría resultar que lo lógico es someter el Proyecto de Ley a un referendo aprobatorio, pero como es de conocimiento de esta Sala Constitucional, el objeto primordial del Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela, es reivindicar la dignidad humana de millones de hombre y mujeres que históricamente y aun hoy día sufren de violencia física, psicológica, emocional y moral derivada de la opresión y el estigma que imprimen los prejuicios sobre sus ciudadanías. Reivindicar la dignidad, valor ínsito de la persona humana por haber nacido, y el cual es protegido constitucionalmente en su Artículo 3, y que deriva en distintos derechos fundamentales irrenunciables, inalienables, indivisibles e independientes como lo son el derecho a una vida digna, a libertad de ser y existir y vivir sin miedos, a amar y conformar familia y a recibir la adecuada y justa

protección igualitaria del Estado en concordancia con la orientación sexual (protegida por el Artículo 21 constitucional) por el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad y en consecuencia el derecho a la igualdad jurídica de las personas, parejas y las familias sin discriminación alguna y a que se proteja la integridad física, psíquica y moral, por lo que siendo el mismo relativo a Derechos Humanos fundamentales, no puede someterse a referendo, entendiéndose que los Derechos Humanos no se plebiscitan por no ser plebiscitables”.

Que “esta Sala Constitucional, precisó en Sentencia N° 1.556 de fecha 09 de julio de 2002 (Caso: Alfonso Albornoz Niño y Otro), donde se estableció el objeto de la acción interpuesta, que en resumen, no recae sobre la inconstitucionalidad del acto, sino de la conducta claramente negativa, de la inercia e inactividad en la que incurrió la Asamblea Nacional Legislativa, ya que no adecuó su conducta, en lo absoluto, al cumplimiento de su obligación de dictar una norma o medida indispensable –como sería al menos, el debate en primera discusión- y por consecuencia, no se garantizó el cumplimiento de la Norma Suprema”.

Que “[l]a mencionada decisión, toma refuerzo en el criterio pacífico y sostenido por esta Sala Constitucional, según Sentencia 191 de fecha 04 de marzo de 2011 (Caso: Eliseo Fermín Escaray y otros), respeto a que el citado Artículo 25, Ordinal 7° de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, complementa la norma constitucional, incluyendo dentro del ámbito del control de la constitucionalidad por omisión a ‘...las omisiones de cualquiera de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal...’, concatenándose con la previa decisión de esta magnánima Sala Constitucional en Sentencia n° 1.285 de fecha 13 de agosto de 2008 (Caso: Guillermo Palacios y otros)”.

Con base en las consideraciones expuestas, la parte accionante solicitó a esta Sala que (i) declare su competencia para conocer la presente acción, (ii) reconozca su legitimación para el ejercicio de la acción, (iii) declare con lugar la presente demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa por parte de la Asamblea Nacional, (iv) establezca un lapso a la Asamblea Nacional, “para corregir la inconstitucionalidad establecida, teniendo como fundamento la preservación o mantenimiento de la integridad, efectividad y supremacía constitucional consagrados en los Artículos 334 y 335 de la Carta Magna; por otra parte, solicitamos que establezca los lineamientos que considere necesarios para tales efectos”.

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, Estatal 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, esta Sala ratificó la transcrita 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, resulta pertinente señalar que corresponde a esta Sala 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.

En este orden, se debe precisar 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 este Órgano Jurisdiccional 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, 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”.

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, Estatal 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, Estatal 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 presunta omisión inconstitucional por parte de la Asamblea Nacional, por cuanto a juicio del accionante, hasta la fecha de interposición de la presente demanda han transcurrido más de dos años sin que el órgano legislativo haya discutido en su primer debate –de conformidad con lo establecido en el artículo 205 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela- el Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela, el cual fue presentado por éste ante la Secretaría de la Asamblea Nacional el 31 de enero de 2014, luego de haber culminado el proceso de recolección de firmas a nivel nacional de más del cero coma un por ciento (0,1%) del electorado inscrito en el Registro Electoral vigente para esa época, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 del Texto Fundamental.

En consecuencia, congruente con las disposiciones de orden constitucional y legal antes citadas, esta Sala Constitucional declara su competencia para conocer y resolver la presente solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por omisión. 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 el representante legal de la Asociación Civil Venezuela Igualitaria, cuyo objeto, entre otros, es desarrollar estrategias de información, formación y sensibilización de la ciudadana, en relación al derecho a la no discriminación por orientación sexual, identidad de género y expresión de género, pretendiendo que esta Sala supla la aludida omisión, con lo cual podría vulnerarse el

deber del órgano legislativo, previsto en el artículo 205 del Texto Fundamental, en cuanto a realizar la primera discusión del Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela, presentado por iniciativa popular de acuerdo a lo establecido en el artículo 204 de la Carta Magna, la Sala evidencia la legitimación del accionante para ejercerla. Así se decide.

IV ADMISIBILIDAD

Respecto a la admisibilidad de la solicitud de declaratoria de omisión de la Asamblea Nacional para realizar la primera discusión del Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela, introducido ante la Secretaría de dicho órgano legislativo el 31 de enero de 2014, por iniciativa popular, de acuerdo a lo establecido en los artículos 204, cardinal 7, y 205 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cabe precisar que las referidas son del tenor siguiente:

“Artículo 204.- La iniciativa de las leyes corresponde:

(...)

7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente.

(...)”.

“Artículo 205.- La discusión de los proyectos de ley presentados por los ciudadanos y ciudadanas conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley”.

De acuerdo a lo establecido en las disposiciones constitucionales transcritas, cuando se presente un proyecto de ley, a través del mecanismo de iniciativa popular, el cual se circunscriba al supuesto normativo según el cual, los electores y electoras, en número no menor del cero coma uno por ciento (0,1%) de las personas inscritas en el registro electoral permanente, manifiesten su voluntad de que se promulgue un específico texto legal, el órgano legislativo deberá iniciar la discusión de los proyectos de ley presentados, a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente a la fecha en que éste se haya presentado, y en caso que no se dé cumplimiento a ello, el proyecto presentado deberá ser sometido a referendo aprobatorio.

Ahora bien, con fundamento en lo referido *supra* y visto que el Texto Fundamental establece un deber a la Asamblea Nacional de efectuar la respectiva discusión del proyecto en una oportunidad constitucionalmente establecida, se hace necesario determinar en la presente causa, si el proyecto de Ley presentado debe ser sometido al

referendo aprobatorio previsto en la norma (*ex-artículo 205 constitucional*), o si efectivamente –como lo denuncia la accionante- resulta que el órgano legislativo omitió iniciar el procedimiento de formación del proyecto de ley presentado; sin perjuicio de que esta Sala –en ejercicio de sus facultades- resuelva lo conducente en relación a la denunciada omisión legislativa; por lo que 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 la acción ejercida no se encuentra incurso, *prima facie*, en tales causales, la pretensión resulta admisible. En consecuencia se admite esta solicitud por omisión de la Asamblea Nacional. Así se declara.

Por consiguiente, esta Sala Constitucional ordena citar al Presidente de la Asamblea Nacional, así como notificar del presente proceso a la Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la República. De igual forma, se ordena notificar a los interesados, por medio de cartel que se publicará en un diario de circulación nacional, todo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Así se decide.

V DECISIÓN

Por las consideraciones que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley:

1) se declara **COMPETENTE** para conocer y decidir la presente causa, 2) **ADMITE** la solicitud de declaratoria de omisión inconstitucional de la Asamblea Nacional, elevada por el ciudadano **GIOVANNI PIERMATTEI**, actuando en su carácter de Presidente de la **ASOCIACIÓN CIVIL VENEZUELA IGUALITARIA** contra la Asamblea Nacional, por cuanto dicho órgano legislativo, no ha realizado la primera discusión del Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario en Venezuela, introducido por iniciativa popular, de acuerdo a lo establecido en los artículos 204 y 205 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y 3) **ORDENA** citar al Presidente de la Asamblea Nacional, así como notificar del presente proceso al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la República. Igualmente, ordena notificar a los interesados, por medio de cartel que se publicará en un diario de circulación nacional.

Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de que practique las notificaciones ordenadas y la subsiguiente continuación del procedimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 04 días del mes de agosto de dos mil dieciséis (2016). Años: 206° de la Independencia y 157° de la Federación.
La Presidenta,

GLADYS M. GUTIÉRREZ ALVARADO

Vicepresidente,

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

Los Magistrados,

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

Ponente

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

CALIXTO ORTEGA RÍOS

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp.- 16-0368
CZdM/*

