

AT  
K230  
M658



Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos  
Escuela de Derecho

Trabajo Final

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN VENEZUELA. EL CASO DE LA LEY  
ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Argenis José Montero Guadarrama

Tutor: Prof. Humberto Njaim

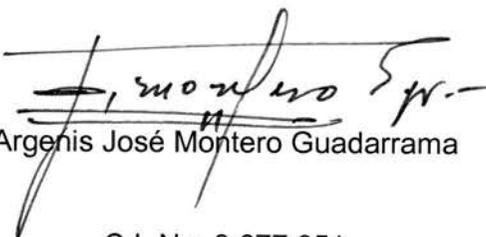
Septiembre 2006

86001

## I. Derecho de Autor

Quien suscribe, en condición de autor del trabajo titulado **“La Técnica Legislativa en Venezuela. El Caso de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”**, declara que:

“Cedo a título gratuito, y en forma pura y simple, ilimitada e irrevocable a la Universidad Metropolitana, los derechos de autor de contenido patrimonial que me corresponden sobre el presente trabajo. Conforme a lo anterior, esta cesión patrimonial sólo comprenderá el derecho para la Universidad de comunicar públicamente la obra, divulgarla, publicarla o reproducirla en la oportunidad que ella así lo estime conveniente, así como, la de salvaguardar mis intereses y derechos que me corresponden como autor de la obra antes señalada. La Universidad en todo momento deberá indicar que la autoría o creación del trabajo corresponde a mi persona, salvo los créditos que se deban hacer al tutor o a cualquier tercero que haya colaborado o fuese hecho posible la realización de la presente obra.



Argenis José Montero Guadarrama

C.I. No. 3.677.951

En la ciudad de Caracas, a los veinticinco (25) días del mes de Septiembre del año dos mil seis (2006).

II. Aprobación

Considero que el Trabajo Final titulado:

**“La Técnica Legislativa en Venezuela - Caso: Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”** elaborado por el ciudadano:

Argenis José Montero Guadarrama

para optar al título de:

Abogado

Reúne los requisitos exigidos por la Escuela de Derecho de la Universidad Metropolitana, y tiene méritos suficientes como para ser sometido a la presentación y evaluación exhaustiva por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los veinticinco (25) días del mes de Septiembre del año dos mil seis (2006)

Prof. Humberto Njaim

**ACTA DE VEREDICTO**

Nosotros, los abajo firmantes, constituidos como jurado examinador y reunidos en Caracas, el día 25 de Septiembre de 2006, siendo las 3:00 pm, con el propósito de evaluar el Trabajo Final titulado

***La técnica Legislativa en Venezuela. El caso de la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia***

Presentado por el ciudadano

***Argenis José Montero Guadarrama***

Para optar al título de

***ABOGADO***

Emitimos el siguiente veredicto:

***Aprobado***



Ricardo Antela  
Presidente



Paciano Padrón  
Jurado



Humberto Njaim  
Jurado  
Tutor

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
MARCO REFERENCIAL	2
CAPITULO I. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY Y LA TECNICA LEGISLATIVA EN VENEZUELA: CASO LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA	
I.1 Planteamiento del problema	6
I.2. Delimitación del trabajo	7
I.3. Objetivo general y objetivos específicos de la investigación	8
CAPITULO II. MARCO TEÓRICO	
II.1. Antecedente	9
II.2. La Ley y tipos de leyes	11
II.3. Atribuciones de la Asamblea Nacional y sus comisiones	14
II.4. La Técnica Legislativa	17
CAPITULO III. MARCO METODOLÓGICO.	

## CAPITULO IV. RESULTADOS DEL ANÁLISIS.

IV.1. Descripción de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias del proceso externo de la Técnica Legislativa: el proceso de formación de la ley en Venezuela.” 22

IV.1.a. Fase administrativa 22

IV.1.b. Fase legislativa 24

IV.1.b. Fase de promulgación 44

IV.2. Descripción de algunos aspectos de la Técnica Legislativa aplicada a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia 46

IV.2.a. División de las leyes 46

IV.2.b. Lenguaje legal. 49

## CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1. Conclusiones 53

V.2. Recomendaciones 55

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS 57

ANEXOS

## INTRODUCCION

El Estado de Derecho se fundamenta en un conjunto de principios dentro de los cuales se encuentra la seguridad jurídica, que además constituye un derecho de los ciudadanos. Este principio se fundamenta en la necesidad de certeza sobre la forma en que se elaboran las leyes de un país, es decir, del proceso que el órgano competente para legislar diseña para producir instrumentos legislativos, con las características que le son propias a la Ley.

El Parlamento, en teoría, es la institución del Estado a través de la cual se manifiesta la voluntad del pueblo en su conjunto; según Rosseau la ley que elabora debe ser expresión de la voluntad general. Es de presumir que leyes elaboradas cuidadosamente se acercarán más a tal ideal. En consecuencia el legislador tiene una responsabilidad con el estricto cumplimiento del procedimiento de elaboración de la Ley, observando los criterios de Técnica Legislativa en la búsqueda por garantizar la calidad y pertinencia de la Ley.

En efecto el procedimiento de elaboración de la Ley y la Técnica Legislativa contribuyen a su claridad, seguridad y eficacia lo cual debe ser uno de los objetivos perseguido por los legisladores de manera que, tanto los ciudadanos como los operadores jurídicos, no tengan confusiones ni dudas frente a la Ley y de esta forma evitar que sea objeto de reformas, vetos e inconstitucionalidad, además de las constantes reimpresiones por errores materiales que atentan contra la seguridad jurídica, principio éste indispensable en un Estado de Derecho.

La problemática que se expondrá es común a los Proyectos de Ley en general, empero se hará referencia a los de carácter orgánico. Así mismo se pondrá el acento en los que elaboran o inicia el Poder Legislativo dado que, por las Disposiciones Transitorias de la Constitución, este órgano tiene una gran carga en materia de iniciativa legislativa en esta etapa pos-constituyente.

En tal sentido, se presenta este estudio con la intención de realizar un aporte a la institución legislativa que sirva para mejorar la calidad y pertinencia del ordenamiento jurídico de nuestro país.

### **MARCO REFERENCIAL**

El marco referencial está circunscrito al análisis de los fundamentos conceptuales relativos a la ley, a su proceso de formación de acuerdo a la normativa constitucional y reglamentaria, al de algunos criterios de Técnica Legislativa.

La Ley es el elemento fundamental con que cuentan las sociedades civilizadas para ordenar las distintas relaciones que se producen en su seno. Además, regulan al Estado en el ejercicio de sus competencias. El concepto de Ley al cual se circunscribe el presente trabajo es el expresado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 202) "La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador..."

El Proceso de Formación de la Ley esta consagrado en un conjunto de normas de rango constitucional y reglamentaria que se ocupan de regular el

procedimiento para la elaboración de la Ley, el cual legitima las resoluciones de la Asamblea Nacional, de tal forma que las leyes al pasar por todas las etapas descritas y cumplir con las exigencias establecidas en la norma, alcanzan validez y obligan a sus destinatarios.

La Técnica Legislativa, se refiere a la composición, redacción y elaboración de las leyes; disciplina a la que poca atención se le ha prestado en nuestro país, tanto en el foro parlamentario como en el jurídico y el académico. El parlamento, de manera muy general, ha impartido cursos elementales al respecto, los cuales ni siquiera son sistemáticos. Es apenas en marzo 2006 que se publica el Manual de Técnica Legislativa basado, especialmente, en el Curso de Técnica Legislativa de Gretel (1989), en trabajo del Dr. Carlos Léañez Sievert, Seminario de Técnica Legislativa (1997) y el trabajo sobre "Estilo y Redacción" (1998) de la Dra. Aura Marina Carrasquero.

El punto de partida para la realización del presente análisis esta fundamentada en los escritos del Dr. Nelson Socorro "*La leyes en el ordenamiento jurídico venezolano*", (1993) del Dr. Carlos Leañez Sievert, "Elaboración, técnica legislativa y saberes jurídicos" (1997). Ambos juristas se desempeñaron como jefes de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso. Así mismo, se tomará como base para el análisis el documento del Grupo de Estudio de Técnica Legislativa (GRETEL) (1989). Los instrumentos normativos que servirán igualmente de apoyo a la investigación son la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (marzo, 2000), el Reglamento Interior y de

Debates de la Asamblea Nacional (junio, 2003) y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (mayo, 2004).

El Proceso de Formación de la Ley y la disciplina de la Técnica Legislativa constituyen dos conceptos distintos, pero comparten una misma finalidad que es la forma de elaboración de la ley. De allí que algunos autores la engloben en una sola categoría conocida como "Técnica Legislativa", criterio al que nos adherimos en este trabajo.

La exigencia de que las leyes sean sometidas a una serie de pasos en su elaboración y que la calidad y claridad de las mismas sean debidamente observadas apunta a garantizar la seguridad jurídica, no solo como uno de los fines del derecho sino como uno de los derechos humanos fundamentales que el legislador esta obligado a garantizar. En este sentido el Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi en su libro "La Enseñanza del Derecho en la Universidad Iberoamericana" (2002), citando al Dr. Juventino V. Castro, "Lecciones de Garantías y Amparos" (1981), señala que:

"La doctrina al tratar el tema de la seguridad jurídica con frecuencia lo hace considerándola como un fin del derecho. Sin embargo, debemos recordar que a la seguridad jurídica también puede estudiársele como un derecho humano fundamental. Recordemos que los textos sobre "garantías individuales" clasifican a diversas disposiciones constitucionales que reconocen derechos humanos fundamentales, como garantías de seguridad jurídica." (Pág. 336)

La seguridad jurídica tiene una mayor exigencia cuando se trata de la elaboración de leyes que organizan y establecen el funcionamiento de los poderes públicos y máxime cuando está referida al Tribunal Supremo de Justicia, que en la nueva concepción, asignada por la CRBV, tiene la responsabilidad de dirigir, gobernar y administrar el Poder Judicial (Art. 267 de la CRBV). Este nuevo concepto del Poder Judicial obliga al legislador a la elaboración de una ley que cumpla con todos los extremos constitucionales y reglamentarios a fin de producir un instrumento jurídico que contemplen de manera clara y precisa las nuevas responsabilidades atribuidas al Poder Judicial.

## CAPITULO I. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY Y LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN VENEZUELA: CASO LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA.

### I.1. Planteamiento del Problema.

A partir de 1999 se producen en Venezuela cambios radicales producto del proceso Constituyente que se inicia en el país, en el cual la estructura del Estado experimenta significativas transformaciones en los aspectos económicos, sociales y fundamentalmente en lo político. El Poder Legislativo no escapa a estos cambios. En la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo adelante CRBV) se señala que *“El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de leyes,...”*. De lo anterior se desprende que una de las intenciones del constituyente, al finalizar con 188 años de parlamento bicameral, es abreviar, facilitar el proceso de elaboración de los instrumentos legislativos, las Leyes.

Así mismo la CRBV, impone a la Asamblea Nacional, a través de las Disposiciones Transitorias, la aprobación de un conjunto de leyes en un plazo de seis (6) meses a partir de su instalación, otras en un plazo de un (1) año, entre ellas se encuentra la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (en lo adelante LOTSJ), y en un lapso de dos (2) años legislar sobre todas las materias relacionadas con la nueva Constitución.

El primer problema que se le presenta a la novísima Asamblea Nacional es la elaboración del ordenamiento jurídico del país en un lapso no mayor de dos años a partir de su instalación, a través de un proceso de elaboración de la ley, como veremos más adelante, que exige una amplia consulta popular de éstas. Agregándose a esto el hecho que en la instancia donde se produce la norma, las Comisiones Permanentes, se limita su estudio, de acuerdo a la CRBV (artículo 208), a treinta días continuos, lo cual constituye un impedimento para el logro de instrumentos jurídicos que cumplan con las exigencias de la Técnica Legislativa.

## **1.2. Delimitación del tema**

En el ámbito de la Técnica Legislativa se realizará una descripción del proceso de formación de la ley en Venezuela y de algunos aspectos de la composición y redacción de la misma. A través del análisis de la discusión del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se pretende identificar el cumplimiento a lo establecido en la CRBV y el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (en lo adelante RIDAN) sobre el Proceso de Formación de la Ley y si en su elaboración se observaron los principios que informan la Técnica Legislativa. No se abordarán las consideraciones de contenido ni de análisis de los aportes jurisprudenciales al respecto en caso de haberse producido. El estudio se limitará al examen de la Técnica Legislativa en dos aspectos: Proceso de Formación de la Ley y los aspectos sobre la división de las leyes y el lenguaje legal, con aplicación, en cuanto sea pertinente, a la elaboración de la LOTSJ.

### **I.3. Objetivo general y objetivos específicos de la investigación.**

Demostrar la importancia del estricto cumplimiento de la Técnica Legislativa como aspecto esencial para el logro de la seguridad jurídica en el país, ajustándose rigurosamente a las disposiciones constitucionales en cuanto a la elaboración de leyes y atendiendo a los criterios de estructura y lenguaje legal. Para esta demostración se tomará como modelo LOTSJ y el procedimiento que condujo a sancionarla.

#### **Objetivos específicos:**

- i. Describir las disposiciones constitucionales y las establecidas en el RIDAN sobre el proceso de formación de la Ley y aplicarla al procedimiento seguido en la aprobación de la LOTSJ.
- ii. En el mismo sentido analizar las distintas reformas del RIDAN en lo relativo al Proceso de Formación de la Ley, entre el 2000 y 2005 y sus repercusiones sobre la técnica legislativa.
- iii. Analizar el expediente contentivo del procedimiento que se adelantó para la sanción de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.
- iv. Aplicar los objetivos precedentes y los principios establecidos por la disciplina de la Técnica Legislativa a la producción legislativa de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.
- v. Analizar decisiones de la Sala Constitucional sobre las leyes con carácter orgánico.

## CAPÍTULO II. MARCO TEORICO

### II.1. Introducción.

En el desarrollo de éste capítulo se expone algunos un antecedente teórico relevante al tema. Se hará referencia a la ley y a los distintos tipos que establece la CRBV, se describirá el marco institucional donde se desarrolla la legislación nacional. Así mismo, se conceptualizará la disciplina Técnica Legislativa y sus avances en el órgano legislativo venezolano.

En relación al parlamento y la función legislativa que éste órgano cumple en el proceso de elaboración de las normas jurídicas, John Stuart Mill, filósofo y economista inglés, en su obra *“Consideraciones sobre el Gobierno Representativo”* (1861), aborda la problemática de la capacidad del parlamento para formular leyes y la calidad de éstas. El autor señala que las asambleas numerosas están poco capacitadas para manejar los asuntos legislativos directamente y que las leyes solo pueden ser bien elaboradas por pequeños comités integrados por personas con experiencia y formadas en el estudio sobre esta materia. Expresa, además, que debe observarse el impacto que éstas tienen sobre las demás providencias y la susceptibilidad para adaptarse a las ya existentes, ya que de no atenderse éstos criterios se incorporaría más confusión y contradicción a la ya existente. El autor hace referencia en su obra a que incluso la democracia ateniense contaba con un cuerpo legislativo diferente y menos numeroso que la *eclesia* (asamblea popular) llamado *nomothetae* que tenía la función de elaborar y enmendar las leyes. Este filósofo

anticipa lo que se encuentra establecido como un hecho: la importancia de las comisiones para el trabajo del Poder Legislativo, fundamentalmente, en cuanto a la elaboración de leyes.

En el trabajo "*Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa*", (1989), el Profesor Pablo Salvador Coderch ubica el origen de la tradición anglosajona en materia de Técnica Legislativa en una organización británica denominada *Parliamentary Counsel Office* (PCO), creada en 1869 como órgano dependiente del gobierno, integrada por funcionarios especializados en la redacción de leyes (*draftsmen*). Ésta institución –el PCO– es, probablemente, la más antigua y documentada del mundo. Dentro de ésta tradición se reconoce los aportes de USA sobre el *Legal Drafting* y *Legal Writing*, así como las organizaciones legislativas con mayor tiempo en las prácticas y las técnicas del *drafting* federal o estatales norteamericanos. Agrega, el autor, que la otra tradición más reciente es la *germánica* (*Gesetzgebungslehre*), que aparece en 1963 con la publicación del primer manual sobre Técnica Legislativa. Sin embargo, es en la década de los años 70 cuando se constituye una auténtica *Gesetzgebungslehre*, es decir, una enseñanza de la legislación, en los países del área cultural germánica. La razón de su retardo la atribuye en primer lugar al modelo de redacción descentralizada de anteproyectos de ley en la Europa continental, es decir, no se encarga a una oficina central como lo hace la tradición *anglosajona*, sino a funcionarios de cada ministerio responsable de la materia objeto del proyecto. Otra razón esta relacionada con la inestabilidad institucional de las organizaciones estatales en

la Europa continental y finalmente la cultura jurídica imperante en esta región que concebía la ciencia jurídica como una ciencia de la interpretación y no de la redacción de las leyes.

## II.2. La Ley y los tipos de ley.

Según Tomás de Aquino, la Ley es "La ordenación de la razón dirigida al bien común dictada por el que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad y solemnemente promulgada". Sobre ella la doctrina observa dos nociones, la material y la formal, la primera es entendida como el conjunto de normas obligatorias, destinadas a un número indeterminado de sujetos, elaborada con un criterio de abstracción acerca de contenidos importantes y la formal en la que se pone el acento en el procedimiento de elaboración de la norma y en el órgano que la formula. (Baltazar Gutiérrez, 2002. Pág. 101, 102)

La CRBV define la Ley como "*el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos*" (Constitución 1999, Art. 202). De lo anterior se desprende que el ordenamiento venezolano se inscribe en el concepto formal de ley.

En la CRBV se establecen los distintos tipos de ley y el procedimiento que rige su aprobación.

- 1 Leyes Orgánicas: Son las que así denomina la Constitución; las que se dictan para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos

- constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes (Constitución 1999; Art. 203).
- 2 Leyes Ordinarias: Son instrumentos jurídicos, sancionados por el órgano representativo de la rama legislativa del Poder Público Nacional (Asamblea Nacional) de conformidad con la facultad de legislar que le consagra la Constitución, para regular o normar una determinada rama del derecho.
  - 3 Leyes Especiales: Son instrumentos jurídicos que regulan o norman determinados regímenes especiales (Constitución 1999; Art. 16, 18, 55, 129 y 315).
  - 4 Códigos: Son las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a una determinada materia. (Constitución 1999; Art. 202).
  - 5 Ley de Presupuesto: Es aquella que rige los ingresos y gastos de la nación (Constitución 1999; Art. 187.6).
  - 6 Leyes Habilitantes: Son aquellas leyes delegatorias que facultan al Presidente de la República a legislar, dentro de ciertos parámetros, estableciéndose en ellas las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan (Constitución 1999; Art. 203).
  - 7 Decretos Leyes: Son Actos administrativos con fuerza o rango de ley que emanadas del Poder Ejecutivo, están fundamentados en la Ley Habilitante (Constitución 1999; Art. 236.8).
  - 8 Leyes Aprobatorias: Son las venias o anuencias que, con carácter de ley, otorga el Poder Legislativo a los tratados internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo (Constitución 1999; Art. 186.18).

- 9 Leyes de Base: Son aquellas leyes que tienen por objeto regular las competencias concurrentes entre el Poder Nacional y los Estados (Constitución 1999; Art. 165).
- 10 Leyes de Desarrollo: Son leyes que desarrollan el contenido de las leyes de base y están orientadas por los principios de independencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad (Constitución 1999; Art. 165).
- 11 Constituciones Estadales: Son aquellas relativas a la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Estatal (Constitución 1999; Art. 164.1)
- 12 Leyes Estadales: Son leyes relativa a las materias de competencia estatal (Constitución 1999; Art. 162.1)
- 13 Ordenanzas Municipales: Son los actos sancionados por los concejos cámaras municipales o cabildos, que norman o regulan las actividades de competencia local (Constitución 1999; Art. 175).

Cada uno de los precitados instrumentos jurídicos está regido por específicos proceso para su elaboración y posterior sanción. En el caso que nos ocupa nos referiremos a la Ley Orgánica.

### II.3. Atribuciones legislativas de la Asamblea Nacional y sus comisiones<sup>1</sup>.

La CRBV, a través del artículo 187.1, le atribuye a la Asamblea Nacional la facultad de elaboración de las leyes nacionales y sobre los demás poderes nacionales:

*“Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:*

1. *Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. ...”*

Conviene destacar dos aspectos referidos a la Asamblea Nacional y que impactan en su función legislativa, el primero sobre la obligación de consultar a “los órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos...”. El otro aspecto trata sobre la eliminación de la Comisión Legislativa creada en la Enmienda Constitucional No. 2 (artículos 4 y 5), de fecha 16 de marzo de 1983, la cual contaba con un procedimiento especial en la elaboración de la Ley con la finalidad de darle celeridad y eficacia a la producción legislativa. Estos dos aspectos serán analizados con profundidad en capítulo posterior.

---

<sup>1</sup> Las Comisiones Permanentes son: Administración y Servicios; Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial; Ciencia, Tecnología y Comunicación Social; Contraloría, Defensa y Seguridad; Desarrollo Económico; Desarrollo Social Integral; Educación, Cultura, Deporte y Recreación; Energía y Minas; Familia, Mujer y Juventud; Finanzas; Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional; Política Exterior; Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales; Pueblos Indígenas. (Art. 40 del RIDAN)

En el régimen parlamentario venezolano las comisiones parlamentarias adquirieron rango constitucional a partir de la Constitución de 1961. Les reconocía facultades de investigación (Art. 160 Constitución de 1961) y de iniciativa legislativa (Art. 165 Constitución de 1961).

La CRBV da un mayor desarrollo a las comisiones al establecer en su artículo 193 textualmente que:

*Artículo 193. La Asamblea Nacional nombrará Comisiones Permanentes, ordinarias y especiales. Las Comisiones Permanentes, en un número no mayor de quince, estarán referidas a los sectores de actividad nacional. Igualmente, podrá crear Comisiones con carácter temporal para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su Reglamento. La Asamblea Nacional podrá crear o suprimir Comisiones Permanentes con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.*

Así mismo se refiere a las comisiones mixtas en el artículo 208 que reza:

*Art. 208. En caso de que el proyecto de ley esté relacionado con varias comisiones permanentes, se designará una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe.*

De lo anterior se deduce que las CRBV le confieren facultades para realizar estudios y presentar informe sobre los proyectos de ley sólo a las comisiones permanentes y mixtas. (Figura 1)

En concordancia con estas disposiciones constitucionales el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional define los tipos de comisiones y sus funciones. El artículo 40 se refiere a las comisiones permanentes:

*Artículo 40. La Asamblea Nacional tendrá comisiones permanentes referidas a los sectores de la actividad nacional, que cumplirán las funciones de organizar y promover la participación ciudadana, estudiar la materia legislativa a ser discutida en las sesiones..." (Subrayado nuestro).*

Estas comisiones cumplen casi todas las funciones del Plenario de la Asamblea Nacional. Sin embargo, para efectos de este trabajo solo consideraremos la función legislativa.

Además, el RIDAN, desarrolla lo relativo a las comisiones Especiales, designada por la Cámara para realizar estudios e investigaciones de carácter temporal (30 días). Las comisiones mixtas, que como se dijo anteriormente, son creadas en caso de que un proyecto de ley esté vinculado a varias comisiones permanentes; un caso de estos tipos de proyectos es la reforma de la Ley Orgánica de Fronteras, que esta vinculada, por su materia, a las comisiones de Defensa, Política Exterior y Política Interior. Y finalmente, las Comisiones Ordinarias que son aquellas creadas con carácter estable y continuo para el tratamiento y examen de asuntos vinculados al ámbito parlamentario, es decir, legislar y controlar (RIDAN, Art. 44), de allí el origen de la Comisión Ordinaria de Legislación, cuyo objeto es la revisión de estilo y técnica legislativa de los

proyectos de leyes elaborados en las distintas comisiones permanentes y a la cual nos referiremos de manera especial en posteriores capítulos.

#### **II.4. Técnica Legislativa.**

Como se señaló antes, en los sistemas jurídicos de tradición continental o romano germánica, la disciplina Técnica Legislativa es de data muy reciente, se ubica en la década de los años 70.

Sobre la Técnica Legislativa, Pablo Salvador Coderch (1989) expresa que la misma es:

“un *saber aplicado* que trata de la composición y redacción de las leyes y las disposiciones jurídicas, es un conjunto de procedimientos y recursos de orígenes distintos: unos proceden de saberes científicos o tecnológicos; otros, de generalización empíricas bien contrastadas; y unos terceros, del conocimiento común u ordinario. No es fácil, por lo tanto, encuadrarla correctamente.” (Pág. 16, 17)

Agrega el autor que la Técnica Legislativa esta constituido por dos procedimientos: externo e interno. El procedimiento externo es el que esta referido al Proceso de Formación de la Ley y abarca una fase administrativa, otra legislativa y una fase de promulgación, aunque ésta disciplina la considera como una unidad; el otro, el interno, abarca a su vez dos áreas temáticas: el lenguaje legal y la estructuración de las leyes. El presente trabajo examinará ambos procedimientos con aplicación a la LOTSJ.

En Venezuela se han tomado iniciativas tendentes a mejorar la calidad de las leyes. Una de ellas, a nivel del Poder Ejecutivo, fue la creación, a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en Gaceta Oficial No. 27.921 del 22 de diciembre de 1965, del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública (C.A.J.A.P.), integrado por los Consultores Jurídicos de los ministerios. En el Decreto Ley que reformo este instrumento jurídico, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.554 de fecha 13 de noviembre de 2001, se modifico la denominación de este órgano por el de Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional, el cual, según el artículo 22 de la referido Decreto Ley, debe reunirse "para conocer y opinar sobre los proyectos de leyes nacionales...". En opinión del Dr. Nelson Socorro órganos como el mencionado "mejoran sustancialmente la calidad de los proyectos y evita errores técnicos que usualmente se cometen cuando son dos o tres abogados quienes lo redactan".

En el ámbito del Poder Legislativo se creó la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica (OIAJ) a través de la Resolución del 28 de mayo de 1990, publicada en Gaceta Oficial No. 34.547 del 6 de septiembre de 1990. Esta Oficina estaba constituida por un Consejo Superior de Asesoría integrado por los doctores José Guillermo Anduela, Arístides Rengel Romberg, Gustavo Planchart Manrique, Elio Gómez Grillo, Eloy Lares Martínez, Gonzalo Parra Aranguren, Carlos Leáñez Sievert, Efraín Schacht Aristiguieta, Humberto La Roche, Leopoldo Márquez Añez y José Núñez Aristimuño. Contaba con un Departamento Legislativo, encargado de revisar y llevar el seguimiento de los

proyectos de ley a discutir en las cámaras legislativas, especialmente en cuanto a la técnica legislativa empleada, a la constitucionalidad “*a priori*” de las leyes y a su posible colisión con leyes vigentes; así mismo tenía atribuciones para interpretar los Reglamentos Internos del Congreso y de las cámaras legislativas y demás normas del ordenamiento jurídico parlamentario. El primer Jefe de la Oficina fue el Dr. Nelson Socorro.

En palabras de apertura del Seminario sobre Técnica Legislativa en 1993, el Dr. Nelson Socorro, refiriéndose a la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso de la República y al Consejo Superior de Asesoría, expresaba que los dictámenes y las consultas a estos órganos, aunque no debían tener carácter vinculante, deberían ser obligatorias antes de remitir los proyectos a la Comisión respectiva. Agregaba que la intención no era hipotecar la autonomía que el Parlamento tiene en el proceso de formación y de aprobación de la ley, sino salvaguardar los aspectos adjetivos de la misma a favor de mejores leyes que el país exige cada día.

### **CAPITULO III. MARCO METODOLOGICO.**

El trabajo a realizar estará constituido, fundamentalmente, por una investigación documental, de carácter jurídico descriptivo y jurídico propositivo basada en doctrina sobre procesos y técnicas legislativas, en jurisprudencias sobre la misma materia, en la legislación (constitución y reglamento) sobre el proceso de formación de la ley, así como, el estudio de expediente legislativo referido a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo (LOTSJ).

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se establecieron los siguientes pasos:

1. Recolección de la Información.
  - a. Material doctrinario sobre la materia
  - b. Material legislativo.
  - c. Gacetas<sup>®</sup> Oficiales
  - d. Expediente legislativo de la LOTSJ.
  - e. Información a través de vía Internet.
2. Recabar y consultar la bibliografía, nacional y extranjera, sobre los  
- Procesos de Formación de la Ley y de la Técnica Legislativa
3. Estudio y análisis de la información recolectada.
4. Elaboración de los criterios aplicables al trabajo.

5. Validación de los criterios con el Profesor-tutor.
6. Desarrollo del trabajo por etapas.

## **CAPITULO IV. RESULTADOS DEL ANALISIS.**

### **IV.1. Descripción de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias del proceso externo de la TL: “Proceso de Formación de la Ley en Venezuela.”**

Como se expreso anteriormente la TL esta constituida por dos procedimientos: externo e interno. Abordaremos en primer lugar el procedimiento externo, es decir, el Proceso de Formación de la Ley. Este proceso abarca una fase administrativa, otra legislativa y una fase de promulgación. Es decir, intervienen el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Aunque en éste trabajo se hará hincapié en la fase legislativa y su aplicación a la discusión y aprobación del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, también se describirá brevemente fase administrativa y la de promulgación.

#### **IV.1.a. Fase administrativa.**

La fase administrativa, también conocida como prelegislativa, está regulada en la Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial No. 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, en el Título III De la Administración Pública Central del Poder Nacional, Capítulo VII De la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo Nacional y su potestad reglamentaria, Artículo 86 y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en el Título II De las atribuciones de la Procuraduría General de la República, Capítulo V en materia de asesoría, artículos 19 y 21.

Esta fase se inicia, como lo señala el artículo 85 de la Ley Orgánica de Administración Pública: "El procedimiento de elaboración de proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto...". Este sistema de elaboración de leyes a cargo de cada Ministerio se ha denominada de elaboración descentralizada, en contraposición a la tradición anglosajona (inglesa o norteamericana) conocida como sistema centralizado.

Este Anteproyecto de Ley estará, según el artículo precitado, "acompañado por un informe jurídico, los estudios o informes técnicos sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por un informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria...". Posteriormente se presenta ante el Consejo de Ministros quien decidirá "sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes". Una vez realizado este tramite el Ministerio proponente lo someterá nuevamente al Consejo de Ministros "para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a la Asamblea Nacional acompañándolo de una exposición de motivos, del informe técnico y del informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria, y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él...". Sin embargo, el Consejo de Ministros podrá, de acuerdo al artículo 86, por razones de urgencia prescindir de estos trámites y aprobar el proyecto de ley su remisión a la Asamblea Nacional.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República expresa que "Corresponde a la Procuraduría General de la República la revisión

jurídica previa de los proyectos de leyes a ser sometidos a la Asamblea Nacional, cuya iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo Nacional.”. Agrega el artículo 21 de la referida ley que “El Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional debe reunirse por convocatoria del Procurador o Procuradora General de la República, para conocer y opinar sobre los proyectos de leyes nacionales,...”. El hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública no considere lo antes señalado en el procedimiento legislativo en fase administrativa se debe a que ésta es anterior a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

#### **IV.1.b. Fase legislativa.**

Se describirá la fase legislativa con aplicación, en la medida que sea necesaria para el objeto de estudio, al proceso utilizado para la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Es menester señalar que en años anteriores al proceso constituyente la elaboración e iniciativa de los proyectos de ley emanaba fundamentalmente del Poder Ejecutivo. En esta etapa pos-constituyente la Asamblea Nacional, por mandato constitucional, tiene una gran carga en este sentido. Según las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta de la CRBV, la Asamblea Nacional deberá aprobar dentro de los primeros seis meses a su instalación una reforma parcial del Código Penal para incluir el delito de desaparición forzada de personas; una ley orgánica sobre los estados de excepción; una ley especial sobre Régimen especial para los Municipios José

Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure. Dentro del primer año deberá aprobar una ley sobre la sanción a la tortura o reformar el Código Penal para incluirla; una ley orgánica sobre refugiados o refugiadas y asilados o asiladas; una reforma de la Ley Orgánica del Trabajo que incluya el nuevo régimen para el derecho a prestaciones sociales consagrado en el artículo 92 de ésta Constitución; una ley orgánica procesal del trabajo; la legislación referida al Sistema Judicial (subrayado nuestro), la Administración Pública Nacional, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral, la legislación tributaria, Ley de Régimen Presupuestario y Ley de Crédito Público; una ley orgánica sobre la defensa pública; una ley que desarrolle la hacienda pública estatal; la legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre el Régimen Municipal; la ley a la cual se ajustara el Banco Central de Venezuela; la ley del cuerpo de policía nacional. En el término no mayor de un año a partir de la entrada en vigencia de la Constitución la Asamblea Nacional dictará la reforma del Código Orgánico Tributario. Finalmente le establece que, en un lapso de dos años, deberá legislar sobre todas las materias relacionadas con la CRBV, priorizando las leyes orgánicas de Pueblos Indígenas, de Educación y de Fronteras.

Como se puede observar la agenda legislativa diseñada por el constituyente y que debe cumplir la Asamblea Nacional es abundante y los lapsos para cumplirlo son limitados. De allí que, en esta etapa pos-constituyente, el Poder Legislativo tiene una importante carga en cuanto a la elaboración de proyectos de ley.

Ahora bien, el *iter* procedimental (figura 2) para elaboración de la ley en fase legislativa, está regulada en la CRBV en el Título V De La Organización del Poder Público Nacional, Capítulo I Del Poder Legislativo Nacional, Sección Cuarta: De la Formación de las Leyes, artículos 202 al 218. En el RIDAN<sup>2</sup> en el Título VI Del Proceso de Formación y Discusión de Proyectos de Ley y Acuerdos, fundamentalmente en los artículos 132 al 145.

En cuanto a las leyes orgánicas del artículo 203 constitucional señala que: "...Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que la propia Constitución así califica, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los y las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas...". El constituyente impuso al legislador un límite en cuanto a las leyes orgánicas, exceptuadas aquellas que la Constitución señala como tal, para admitirla y aprobarla se requiere de una mayoría calificada. Ahora bien, en el caso del Proyecto de LOTSJ, se trata de una modificación o derogatoria de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En sentencia No. 1723 del 31 de julio de 2002 del Magistrado José Manuel Delgado Ocando y reiterada por el Magistrado Antonio J. García García en sentencia No. 2573 de fecha 16 de octubre de 2002, en relación a las leyes orgánicas expresaron lo siguiente:

---

<sup>2</sup> A los efectos del presente trabajo se tomara como referencia el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional publicado en la Gaceta Oficial No. 37.706 de fecha 06 de junio de 2003.

*“La naturaleza orgánica de la ley también surge, aparte de los criterios apuntados anteriormente, del contraste con las leyes ordinarias. Así, mientras las primeras están asociadas a determinadas materias o cumplen un determinado fin técnico, respecto de las segundas el legislador dispone de un amplio poder de configuración; por otra parte, para la calificación de las primeras se exige una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes en el proceso de elaboración legislativa, mientras que las leyes ordinarias son aprobadas por una mayoría simple (artículo 209 constitucional).”*

*Las diferencias anotadas no pueden ser producto de un capricho del constituyente; al contrario, tienen su fundamento en atendibles razones de orden político-constitucional que, sean cuales fueren, justifican su cumplimiento riguroso, esto es, que los requisitos establecidos por la Constitución para darle carácter orgánico a un proyecto de ley deben necesariamente estar presentes de forma cabal, pues, si fuere de otro modo, se dejaría sin contenido las normas que los establecen y no se daría cumplimiento a los objetivos del constituyente al erigir tales dificultades y al relacionar dichos instrumentos normativos con materias o fines determinados.*

*Sobre el punto crucial de la justificación de las Leyes Orgánicas, y como una primera aproximación al tema, vale citar lo que afirma el profesor español Juan Pemán Gavín, según el cual:*

*“...es claro que el propósito perseguido por el constituyente (al consagrar la figura de la ley orgánica) no fue otro que el dotar a ciertas materias de un mayor apoyo parlamentario –con respecto a las habituales exigencias de mayoría simple– dotándolas también con ello de una mayor estabilidad. Con la exigencia de mayoría absoluta (en el ordenamiento constitucional español) en tales casos se venía a prolongar en alguna medida el espíritu de consenso que había presidido la elaboración de la Constitución, proyectándola sobre una serie de materias”. (cf. Las Leyes Orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del derecho, en el Tomo I del Libro Homenaje a E. García de Enterría, Madrid, Civitas, 1991, p. 139).*

Posteriormente, el mismo Magistrado José Manuel Delgado Ocando en sentencia No. 34 del 26 de enero de 2004, ante un recurso de interpretación del Artículo 203 constitucional interpuesto por los ciudadanos Vestalia Sampedro De Araujo, Rafael Octavio Rivero, Alberto Jordán Hernández Y Pedro Castillo expreso:

*“Ahora bien, considera esta Sala, sobre la base de un argumento a rubrica (aquél que permite atribuir significado a una norma en función del título o rúbrica que encabeza al grupo de artículos en el que aquél se encuentra, cfr. Jesús Lima Torrado, en Teoría y Práctica en la Aplicación e Interpretación del Derecho, Madrid, Colex, 1999, p. 121) de la norma objeto de la presente solicitud, y con fundamento en el análisis político-*

*constitucional contenido en la presente decisión respecto de la razón de ser las leyes orgánicas y en la explicación iusfilosófica sobre el carácter constitucional lato sensu de las mismas vistas las relaciones que mantiene con otras categorías de normas que integran el ordenamiento jurídico, que cuando el acápite contenido en el primer aparte del artículo 203 de la Constitución de 1999 establece en forma expresa que la mayoría calificada de las dos terceras (2/3) partes “se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas”, quiere decir, en observancia del principio del paralelismo de las formas, que dicha mayoría calificada de las dos terceras (2/3) partes debe también ser cumplida por la Asamblea Nacional al momento de admitir un proyecto de ley orgánica, no calificado con tal rango por la Constitución, que pretenda modificar total o parcialmente una ley orgánica vigente. En otras palabras, que todo proyecto de reforma total o parcial de una ley orgánica investida con tal rango por el Órgano Legislativo Nacional en virtud de la pretensión que se tiene de regular con ella algún derecho constitucional, de organizar algún poder público o de que sirva de marco normativo a otras leyes, debe ser admitido por la Asamblea Nacional con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley”.*

Sin embargo, a pesar de este argumento esgrimido por el Magistrado Delgado Ocando, el mismo concluye:

*“...esta Sala Constitucional reitera que, conforme al artículo 203 de la Constitución vigente, no es necesario el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional para dar inicio a la discusión de los proyectos de leyes orgánicas investidas de tal carácter por calificación constitucional que pretendan modificar leyes orgánicas vigentes, entre los que se encuentra el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y, advertido el silencio en la norma contenida en el referido artículo 203, respecto de la mayoría parlamentaria requerida para la sanción de cualquier ley orgánica, esté o no investida con tal carácter por la Constitución de 1999, declara que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 209 de la Norma Fundamental y 120 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, cuya última reforma fue publicada en Gaceta Oficial Extraordinario, n° 5.667, del 10.10.03, será necesaria la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional presentes en la respectiva sesión para la sanción de las leyes orgánicas contempladas en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cualquiera sea su categoría. Así se decide”.*

En esta sentencia se produjeron dos votos salvados, el primero del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz quien expreso:

*“En criterio del voto-salvante, exactamente los mismos argumentos con relación a la naturaleza, relevancia y mecanismos constitucionales de*

*admisión que empleó la mayoría para llegar a la conclusión anterior, son la base teórica para que se concluya en la tesis exactamente contraria, de conformidad con el principio del paralelismo de las formas y con auxilio del argumento a fortiori: por una parte, es indudable que no hay nada que distinga, en su esencia, a las leyes orgánicas que la propia Constitución califica como tales y las que califica la Asamblea Nacional, razón por la cual no cabe diferencia alguna respecto de la manera de modificación de unas y otras; y, por la otra, si el constituyente no hizo la precisión respecto de las primeras fue porque al afirmarlo respecto de las segundas, con mayor razón debe entenderse que se aplica a aquéllas, que el propio constituyente quiso excluir de los debates y avatares políticos para su calificación de orgánicas, por su especial relevancia dentro de esta, ya de por sí relevante, categoría de leyes”.*

El segundo voto salvado fue del Magistrado Antonio J. García García quien señala que:

“Debe advertirse, al respecto que, se comparte íntegramente lo que fue expuesto en el proyecto bajo el apartado No. 1, y se comparte tanto que es lamentable que se pueda concluir en algo tan opuesto a lo que se dice, tan convenientemente, en esos párrafos”.

Es evidente que se esta ante una incongruencia en la decisión del recurso de interpretación del Artículo 203. Además, la Sala Constitucional deja sentado, a través de esta decisión, que no existe ninguna diferencia entre el proceso de

formación de una ley orgánica y una ley ordinaria. Por otra parte niega el principio universal del paralelismo de las formas que consiste en que una norma jurídica que ha sido sancionada por un órgano competente siguiendo determinado procedimiento solamente puede ser derogada o modificada por el órgano que la dicto siguiendo el mismo procedimiento.

La CRBV en el artículo 204, señala que la iniciativa legislativa corresponde: "Al Poder Ejecutivo Nacional; la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes; los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres; al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales; al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran; al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral; 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; al Consejo Legislativo estatal, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

Sobre la discusión de los proyectos presentados por los ciudadanos, estos deberán ser discutidos en el período de sesiones ordinarias siguientes al momento de su presentación y en caso de no iniciarse el debate en este lapso el proyecto será sometido a referendo aprobatorio. Esto constituye una innovación en cuanto al proceso de formación de ley en Venezuela, ya que pudiera darse el caso que un proyecto se convierta en ley sin que sea sancionado por el órgano competente del Estado.

Otro de los aspectos novedosos de nuestra constitución en éste proceso es el de la consulta a los Estados, a través de los consejos legislativos estatales. El RIDAN desarrolla esta disposición agregando que la misma no es óbice para la realización de consultas en los ámbitos regional, estatal o local sobre la misma materia.

Los proyectos de ley deben cumplir con los requisitos exigidos por el RIDAN para su presentación y discusión. Todo proyecto debe ser presentado por la Secretaria de la Asamblea Nacional acompañado de una Exposición de Motivos, la cual deberá contener la identificación de los proponentes; los criterios generales que lo fundamentan; los objetivos que se esperan alcanzar; explicación, alcance y contenido de las normas propuestas; el impacto e incidencia presupuestario y económico en relación a la aprobación de la ley o informe de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional e información sobre el proceso de consulta realizado, en caso de que la hubiere. Si el proyecto no cumple con los requisitos señalados, se devolverá a los proponentes a los efectos de su revisión, mientras tanto el procedimiento queda suspendido.

Cuando el proyecto cumple con los requisitos señalados, la Secretaria de la Asamblea Nacional lo distribuye a los diputados dentro de los cinco días siguientes a su presentación.

Dice el artículo 207 de la CRBV que: "Para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en

esta Constitución y en los reglamentos respectivos...". La primera discusión de todo proyecto de ley, la fijara la Junta Directiva dentro de los diez día hábiles siguientes, después de transcurrido los cinco días consecutivos de su distribución por Secretaria, a menos que por razones de urgencia la Asamblea decida un plazo menor.

En la primera discusión la Asamblea se limita exclusivamente a considerar la Exposición de Motivos y a evaluar los objetivos, alcances y viabilidad con el fin de determinar la pertinencia de la ley y se discute el articulado en forma general. Los parlamentarios podrán intervenir en dos oportunidades la primera por quince minutos y la segunda por siete minutos. En esta primera discusión se toma la decisión por mayoría de aprobar, rechazar o diferir el proyecto.

Después de aprobada en primera discusión, el proyecto es remitido a la Comisión respectiva con las consultas y proposiciones formuladas en el transcurso del debate. En el caso del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Supremos de Justicia, el mismo fue remitido a la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales. Cuando el proyecto esté vinculado a varias comisiones, se nombrará una comisión mixta para realizar el estudio para segunda discusión, un ejemplo de ello es el antes mencionado Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras el cual esta relacionado con las comisiones de Defensa y Seguridad, Política Exterior y Política Interior.

Los siguientes pasos se producen en la instancia parlamentaria (Comisión) encargada del estudio detallado del proyecto de ley para la elaboración del Informe para segunda discusión. El Presidente de la Comisión a quien corresponda el estudio del proyecto lo remitirá a quienes integren la misma y designara, oída la Comisión, designará al ponente o a una subcomisión que se encargará de elaborar un proyecto de informe para segunda discusión donde se expondrá la conveniencia de diferir, rechazar o de proponer las modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren pertinentes. Así mismo, se dará cuenta del proceso de consulta realizado a los órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre el proyecto de ley y, si es el caso, a las asambleas legislativas cuando se trate de proyectos relacionados con los Estados.

Elaborado el proyecto de informe para segunda discusión, por el ponente o la subcomisión designada, se imprimirá y distribuirá entre los integrantes de la Comisión con cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha de su discusión, la cual se realizará artículo por artículo. Una vez aprobado el Informe para segunda discusión en la Comisión respectiva y cuando así lo estime la plenaria de la misma con el voto de las tres quintas partes de sus integrantes, el proyecto será remitido a la Comisión Ordinaria de Legislación a los fines de su revisión en lo que a estilo y técnica legislativa se refiere y que “en el ejercicio de esta función contará con el apoyo de la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica y de la Coordinación de Gestión Legislativa de la Asamblea Nacional...”. El Reglamento no establece plazo a ésta última Comisión para el reenvío del

proyecto a la Comisión respectiva. Si bien es cierto que éste trámite no es obligatorio, es de “advertir que si es omitido repercutirá negativamente en la calidad al menos jurídico-formal del texto” (Carlos Leáñez Sievert, 1997. Pág. 19).

Para la realización de esta labor la CRBV le impone a las comisiones un plazo no mayor de treinta días consecutivos. La intención del constituyente era darle celeridad a los proyectos de ley en esta instancia parlamentaria. Sin embargo, en la realidad este plazo resultó ilusorio, ya que el proceso para la elaboración de informes de proyectos no solamente es amplio sino que requiere de un proceso de consulta a los ciudadanos y a los órganos del Estado que hacen poco probable que esta exigencia constitucional sea viable.

Para la segunda discusión en el Plenario de la AN, la Comisión encargada de la elaboración del Informe del proyecto de ley lo remite a la Junta Directiva, quien ordenara la distribución entre los asambleístas y fijará dentro de los diez días hábiles siguientes, la segunda discusión del proyecto, a menos que por razones de urgencia la Asamblea decida un plazo menor. Esta discusión se realizará artículo por artículo y versará sobre el Informe que presente la Comisión respectiva. Los parlamentarios podrán intervenir en dos oportunidades, la primera hasta por siete minutos y en la segunda por cinco minutos. Si el proyecto de ley se aprueba sin modificaciones quedará sancionada la ley. Si durante el debate sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos.

Presentada la nueva versión del proyecto de ley en la Plenaria de la A.N., ésta someterá a votación los artículos en que hubiera discrepancia y de los que tuvieren conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley.

Conviene advertir que el RIDAN ha experimentado una serie de reformas, sin embargo las de mayor impacto en el procedimiento de elaboración legislativa son la producida en el año 2001 y publicada en la Gaceta Oficial 37.199 del 17 de mayo mediante la cual se crea la Comisión Ordinaria de Legislación:

*“Artículo 4. Se crea un nuevo artículo, con el número 135, redactado en la forma siguiente:*

*Artículo 135. Aprobado el informe para segunda discusión por la comisión respectiva, ésta lo remitirá a la Comisión Ordinaria de Legislación a los fines de su revisión en lo que a técnica legislativa se refiere.*

*La Comisión Ordinaria de Legislación en el ejercicio de esta función contará con el apoyo de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional, y las demás dependencias administrativas que sean requeridas.”*

En el año 2003 se produce una nueva reforma de este artículo publicado en la Gaceta Oficial 37.601 de fecha 02 de enero. Esta reforma incorpora al precitado artículo el siguiente párrafo: “No podrá llevarse el Informe del proyecto de la ley

a la segunda discusión, sin haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo”.

Sin duda que esta reforma apuntaba a impactar de forma positiva la labor legislativa, ya que a través de ella se tiende a garantizar la calidad de la ley, aunado esto a que la Comisión Ordinaria de Legislación contaba, para su labor, con un órgano especializado como la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional al cual se hizo referencia anteriormente. Además, en la reforma de enero de 2003 se obligaba a las comisiones a someter los informes de los proyectos de ley a la Comisión Ordinaria de Legislación.

Posteriormente, en junio de 2003, se efectuó otra reforma del artículo 137 del RIDAN, publicado en la Gaceta Oficial No. 37.706 de fecha 06 de junio de 2003, que dice textualmente:

*“Artículo 137. Aprobado el informe para segunda discusión por la Comisión respectiva y cuando así lo estime la Plenaria de la misma con el voto favorable de las tres quintas partes de sus integrantes, el asunto será remitido a la Comisión Ordinaria de Legislación a los fines de su revisión en lo que a estilo y técnica legislativa se refiere.*

*La Comisión Ordinaria de Legislación en el ejercicio de esta función contara con el apoyo de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica y de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo de la*

*Asamblea Nacional, así como de las demás dependencias administrativas que sean requeridas.”*

Igualmente, en esta reforma se aprobó una Disposición Transitoria (Art. 192) según la cual los proyectos que cursan actualmente por ante la Comisión Ordinaria de Legislación serán remitidos de inmediato a la Secretaría de la Asamblea Nacional con el objeto de ser enviados a la plenaria a los efectos de su segunda discusión.

Esta reforma al RIDAN y la discusión del proyecto de LOTSJ, se producen en un momento de alta conflictividad y polarización en la sociedad civil. Movimientos políticos y sociales promueven un paro cívico contra el gobierno, solicitan la celebración de un referéndum consultivo para revocar el mandato del Presidente de la Republica. Esto encuentra expresión político-institucional en la Asamblea Nacional, donde sectores proclives al gobierno pasan a constituir parte de la oposición y se altera la composición política del parlamento. Al inicio de la legislatura 2000-2005, el sector gubernamental contaba con 102 parlamentarios y el sector opositor con 63 parlamentarios, ésta situación cambio drásticamente disminuyendo el primer grupo a 84 parlamentarios y el segundo aumento a 81. Esta nueva realidad política parlamentaria tuvo mayor impacto en la integración de la Comisión Ordinaria de Legislación<sup>3</sup>, de una amplia mayoría oficialista (13 contra 8) pasan a constituirse en minoría (14 opositores contra 7 oficialistas).

---

<sup>3</sup> Omar Augusto Mezza Ramírez, (MVR); Tulio Amado Jiménez Rodríguez (MVR); Guillermo Guevara (Conive); Virgilio Antonio Chávez López (MVR); Juan José Mendoza Jover, (MVR); Calixto Antonio Ortega Ríos (MVR); María Iris Varela Rangel (MVR); Alejandro César Armas (Solidaridad); Luis Jesús

Las modificaciones reglamentarias que se adoptaron en este contexto político y obedeciendo a situaciones políticas coyunturales, han representado un gran atraso en cuanto a técnica legislativa se refiere y a los aportes que ella suministra para obtener leyes de calidad y con pertinencia constitucional generando de esta forma inseguridad jurídica en la colectividad. Al imponer una votación de las tres quintas partes de los integrantes de las comisiones para remitir los Proyectos de Ley a la Comisión Ordinaria de Legislación se estaba eliminando en la práctica esta instancia parlamentaria. El Presidente de la Asamblea Nacional, en vez de utilizar este mecanismo, debió aplicar el artículo 42 del RIDAN que dice textualmente: *“...El número de integrantes y los directivos de los órganos directivos de las comisiones será determinado por el Presidente o Presidenta de la Asamblea con base en la importancia numérica de los grupos parlamentarios de opinión y de los diputados y diputadas no inscritos en dichos grupos...”*

De esta forma se pudo evitar la eliminación de hecho de la Comisión y el sector oficialista pudo haber mantenido el control de la misma, ya que los factores políticos afectos a esa tendencia conservaban la mayoría en el parlamento y por ende en la Comisión Ordinaria de Legislación.

---

Beltrán Franco (AD); Gerardo Alberto Blyde Pérez (PJ); Pedro Antonio Díaz Blum (PV); Wilfredo José Febres Peñalver (AD); Nelson Ventura (Solidaridad); Juan José Caldera (Convergencia); Ángel Alberto Jordán Hernández (TR); Luis Ramón Longart Guerra (MAS); Elías Matta Wehbe (Causa R); Jesús Ángel Odúber Delgado (MAS); Guillermo Antonio Palacios Castillo (OFM); Henry Lisandro Ramos Allup (AD); Rafael Octavio Rivero Bastidas (Copei)

De la revisión del Expediente 253 del 14 de enero de 2003, referido a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se evidenciaron desviaciones en el proceso seguido para su aprobación. En cuanto a la iniciativa legislativa, si bien es cierto que la misma no es exclusiva del Tribunal Supremo de Justicia, como se contempla el artículo 204 constitucional, no menos cierto es que los Magistrados del Tribunal, en razón a su experiencia y conocimiento del área, debieron tener un rol protagónico en el proceso de elaboración del proyecto asesorando al grupo de parlamentarios<sup>4</sup> que tomo la iniciativa legislativa. Otro aspecto a destacar esta relacionado con lo dispuesto en el artículo 209 de la CRBV. Se pudo evidenciar diferencias entre el informe aprobado con modificaciones en segunda discusión y devuelto a la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales para incorporarlas al Informe y la nueva versión del proyecto. Sólo a manera de ejemplo se refiere el artículo 7, numeral 5 que establecía que no podían ser magistrados los que tuvieran algún grado de consanguinidad o afinidad con el Presidente, con otro magistrado, con el Vicepresidente, con el Fiscal y con los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, en la nueva versión se suprimió “de los diputados y diputadas”. La Comisión, de acuerdo a la disposición constitucional, sólo debió incluir las modificaciones que se realizaron al Proyecto durante el debate de segunda discusión. En caso de que se pretenda modificar algún artículo, en esta etapa, lo que procedería sería una solicitud de

---

<sup>4</sup> Proponentes: Diputados Omar Meza, Luis Velásquez, Cilia Flores, Guillermo Guevara, Ángel Rodríguez, Marelis Pérez, Tulio Jiménez, José E. Rodríguez, César López, Luis Franceschi, Tania D' Amelio, Guillermo Palacio y Ricardo Gutiérrez.

levantamiento de sanción del artículo que se pretende modificar lo que implicaría una tercera discusión que no está en la Constitución. La Comisión no tiene facultad para introducir elementos diferentes que puedan alterar el texto del Proyecto porque incurriría en una extralimitación de funciones, violando el artículo 187 numeral 1 de la Carta Magna que dice textualmente que:

*“Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:*

- 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional...”*

Dice el artículo 211 de la CRBV que en el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ley la A.N. y las comisiones permanentes, “consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos” y agrega que en las discusiones de las leyes tendrán derecho de palabras “el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial;...”. En el caso del Proyecto de la LOTSJ, ésta disposición constitucional obliga tanto a la Asamblea como a la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales a realizar un proceso de consulta con todos los factores interesados en el Proyecto, es decir, con el máximo tribunal, los colegios de abogados, las escuelas de derecho de las universidades, las ONGS interesadas en el tema etc. En el Expediente de esta Ley no existe evidencia de la realización de la consulta. En cuanto al derecho de palabra del representante

del TSJ no hay constancia de solicitud por parte del órgano ni de invitación por parte de la Asamblea.

Según los lapsos constitucionales y reglamentarios los proyectos de ley, desde su distribución por parte de la Secretaria, deberían ser sancionados aproximadamente en ochenta días. Este lapso está conformado de la siguiente forma: cinco días continuos desde la presentación ante la Secretaria y la distribución entre los parlamentarios; diez días hábiles para ser sometidos a primera discusión; los treinta días continuos establecidos por la Constitución a la Comisión para la presentación del Informe para 2da. Discusión; después de recibido el Informe por la Directiva de la Asamblea se fijará la discusión dentro de los diez días hábiles siguientes al recibo; si hay modificaciones se remite nuevamente a la Comisión respectiva para que en un plazo de quince días continuos incorpore las observaciones. En teoría, un proyecto de ley podría sancionarse en el tiempo antes indicado. En el caso de la LOTSJ el proyecto fue presentado el 28 de enero de 2003 y sancionado el 18 de mayo de 2004, es decir, entre la distribución por Secretaria y la sanción transcurrieron cuatrocientos setenta y cinco días.

Para concluir con esta parte es pertinente señalar que el Proyecto experimentó varios cambios importantes en su articulado. En la primera discusión el Proyecto original presentado el 28 de enero de 2003 contenía 164 artículos. Posteriormente, con las propuestas de modificación realizadas por la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías

Constitucionales y la Comisión Ordinaria de Legislación en el primer Informe para la 2da. Discusión presentada el 21 de mayo de 2003 y 6 de junio de 2003, se redujo a 126 artículos. El 28 de agosto del mismo año se inició el debate en el Plenario de la A.N., aprobándose para segunda discusión el texto que contenía ciento veintiséis artículos, nueve disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales, es decir, ciento treinta y nueve. Durante las discusiones, el 16 de octubre de 2003, el Dip. Luís Velásquez Alvaray presentó un texto del proyecto comprimido en treinta y seis artículos que finalmente fue sancionado el 18 de mayo de 2004, constituido por 23 artículos y un solo cuerpo de Disposición Derogatoria, Transitoria y Final con siete literales, todo esto en contravención del artículo 209 constitucional.

#### **IV.1.b. Fase de promulgación.**

Con la sola sanción de un Proyecto de Ley por parte de la Asamblea Nacional, éste no se convierte en Ley, requiere del cumplimiento de otros procedimientos que se verifican en la fase de promulgación.

Una vez sancionada una Ley, se remitirá al Presidente de la República para su promulgación (Art. 213 CRBV). El Presidente la promulgará dentro de los diez días siguientes de su recibo. Sin embargo, dentro de este lapso, si el Presidente tiene observaciones sobre la Ley, cuenta con dos opciones: la primera es solicitar al Parlamento su modificación o que levante la sanción a toda la ley o parte de ella, ésta solicitud deberá formularla en acuerdo con el Consejo de Ministros; la segunda, cuando el Presidente considere que la ley o alguno de sus

artículos es inconstitucional solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En el primero de los casos la Asamblea Nacional decidirá acerca de los puntos planteados por el Presidente, por mayoría absoluta de los asambleístas presentes y la remitirá nuevamente al Presidente para su promulgación. En esta oportunidad el Presidente deberá promulgarla dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder realizar nuevas observaciones. En el segundo caso, el Presidente solicitará, dentro de lapso de diez días que tiene para promulgar la ley, pronunciamiento de la Sala Constitucional del TSJ. El Tribunal decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente de la República. Si el Tribunal niega la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso. Es conveniente destacar que la elección de uno de estos procedimientos excluye la posibilidad de acudir o invocar el otro. Finalmente, la Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial de la República. La publicación de la Ley constituye la etapa final del Proceso de Formación de la Ley.

En caso de que el Presidente no promulgare la ley en los términos indicados, la Directiva de la Asamblea procederá a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por su omisión (Art. 216 CRBV).

## **IV.2. Descripción de algunos aspectos internos de la TL aplicada a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.**

### **IV.2.a. División de las leyes.**

Sobre este tema se utilizará los criterios de M. Teresa Castiñeira Palou, en su trabajo "Sistemática y División de las leyes", de GRETEL, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (1989), las leyes en España se dividen en Preámbulo o Exposición de Motivos, Parte Dispositiva y Parte Final. En nuestro país se sigue esta misma división de la leyes, empero, hay que señalar que aunque la Exposición de Motivos se exige en la fase de la presentación del Proyecto, en la generalidad de los casos, no es publicada en la Gaceta Oficial con el texto de la ley.

Indica la autora que no todas estas partes aparecen descritas en la ley. A veces se nombra la parte expositiva, la parte final siempre se menciona, pero la parte dispositiva que es la más importante nunca se destaca. En consecuencia, para mejorar la división de la Ley consiste en dividirla en tres bloques: *Exposición de Motivos, Parte Dispositiva y Parte Final.*

El Preámbulo o Exposición de Motivos no debe ser extenso y en el caso de serlo se puede dividir mediante números romanos. En el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Supremos de Justicia no se publicó esta parte en el texto de la Ley.

La Parte Dispositiva se puede dividir en Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Artículos. El núcleo fundamental de la ley es el artículo, las demás divisiones

están en función de la extensión de la ley y de razones sistemáticas. Es decir, si la ley requiere el uso de una unidad de división superior al artículo se creará el Capítulo; si éste es insuficiente, se recurrirá al Título y finalmente a los Libros. Las secciones son divisiones del Capítulo, no constituyen bloque autónomos, es decir, una ley no puede estar solo dividida en secciones y artículos.

En el caso de la Ley *in comento* que contiene Parte General, Parte Sustantiva, Sanciones y Parte Procedimental se hace indispensable dividirla en Títulos y Capítulos. Este criterio prevaleció hasta la presentación del Informe para la Segunda Discusión por parte de la Comisión respectiva. Empero, posteriormente se sancionó un Proyecto dividido en veintitrés (23) artículos, obviando de esta manera los criterios de una sana TL y en consecuencia generando un instrumento legal confuso que no garantiza la seguridad jurídica que debe ser el norte de toda ley.

La problemática más grave y que incide directamente en la violación del principio de seguridad jurídica en la LOTSJ la constituyen los artículos. Éstos son la unidad básica de la Ley. Las directrices de la TL aconsejan que los artículos no sean muy largos y los párrafos ni largos ni numerosos. Los criterios que deben ser usados para la redacción del artículo son: 1) a cada artículo le corresponde un tema; 2) a cada párrafo, una oración; 3) a cada oración, una idea y 4) no escriba más de tres párrafos en un artículo.

La ley en estudio está conformada por 23 artículos, donde el más breve tiene ciento cuarenta y seis palabras (Art. 4) y el más extenso dos mil seiscientas

treinta y siete palabras (Art. 5); un promedio de setecientas diecinueve palabras por artículo. Los párrafos van de cuatro hasta treinta por artículos. Cada artículo contempla varios temas, por ejemplo, el Artículo 1 de la ley trata sobre la definición del máximo tribunal, su finalidad, sus competencias, etc. Así mismo, el Artículo 3 considera los tópicos relativos a la definición de la Sala Plena, su integración, la duración de los magistrados que componen la Junta Directiva y las salas, las atribuciones del Presidente, Vicepresidente, Directores, Secretario, Alguacil; inclusive los temas se repiten en varios artículos. Un ejemplo de ellos es el aspecto sobre la remoción de los magistrados que es tratado en el artículo 12 y en el 23 sin ninguna conexión. Lo anterior hace que el articulado resulta incomprensible y por lo tanto, de difícil interpretación. Se Observa la ausencia de criterios de TL.

En cuanto a la "Parte Final de las Leyes", Carles Viver Pi-Sunyer, en su trabajo del mismo nombre, de GRETEL, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. (1989), realiza unas propuestas al contenido de las categorías de la Parte Final. La primera consiste en dividirla en Disposiciones Transitorias, Disposiciones Derogatorias y Disposiciones Finales.

En las Disposiciones Transitorias se ubican los preceptos que regulan de forma autónoma situaciones jurídicas previas o pendientes; las que regulan las mismas mediante la declaración de la pervivencia de la ley antigua; las que regulan las mismas mediante la declaración de la aplicación inmediata de la ley nueva. Así mismo los preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva,

regulan de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas nuevas y aquellos que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, declaran la pervivencia provisional de la ley antigua para regular situaciones jurídicas nuevas. Las Disposiciones Derogatorias se establece las cláusulas de derogación del derecho vigente y las Disposiciones Finales donde su ubican las cláusulas de modificación del derecho vigente, la de salvaguardia de disposiciones normativas y de competencia, las reglas de supletoriedad y las reglas sobre la entrada en vigencia de la ley.

En Venezuela, estas directrices por lo general han sido practicadas por el legislador, o el que hace la ley. La Parte Final de la Ley en estudio, a diferencia de la mayoría de la legislación venezolana, se presenta como un todo. No se diferencia las Disposiciones Transitorias de las Derogativas y Finales. Se presentan en un solo bloque con el título de "Disposiciones Derogatoria, Transitoria y Final". Sin embargo, por el contenido de los preceptos se puede discernir cual es cada una. Empero, existe un párrafo en este cuerpo referido al procedimiento de "los recursos de quejas contra los integrantes de las Cortes o Tribunales Supriores", que no se ubica dentro de las Disposiciones señaladas.

#### **IV.2.a. Lenguaje legal.**

Como se ha dicho la TL "persigue mejorar y homogeneizar la calidad de las leyes y otras disposiciones jurídicas en dos aspectos fundamentales: su composición o estructura formal y su redacción o lenguaje".

Según Pablo Salvador Coderch (1989), los problemas del lenguaje se resumen fundamentalmente en dos tipos: primero, del mal uso del castellano y el segundo, de precisión y claridad. Agrega que, los problemas de mal uso de la lengua se plantean tanto en ámbito de los aspectos formales, es decir, puntuación, orden de los elementos, longitud de las oraciones; como en los aspectos de contenido: nexos y referencias, tiempo, lugar, dependencias estructurales, etc.

Dice el principio de claridad en el lenguaje, las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente. Clara: de fácil comprensión; sencilla: concisa, sin elementos superfluos; precisa: que no deje lugar a dudas en el ciudadano autoridades, funcionarios y jueces; coherente: han de utilizarse los mismos términos para expresar los mismos conceptos y la ley no debe contener contradicciones.

La fusión de que fue objeto la LOTSJ, de 124 artículos a 23 impacto negativamente la redacción del texto utilizando un lenguaje oscuro y confuso, donde algunos artículos alcanzan, como señalamos anteriormente, dos mil doscientos siete palabras, lo que hace de difícil interpretación de la norma.

En materia de redacción de la norma se observan apartes, numeral y párrafos que muy bien pudieron haberse convertido en artículos. Por ejemplo en el artículo 3 de la Ley tiene cuatro párrafos referidos a las atribuciones del Presidente del TSJ; a las atribuciones de los Vicepresidentes y Directores del Tribunal Supremo de Justicia; a las atribuciones del Secretario o Secretaria del

Tribunal Supremo de Justicia y las atribuciones del Alguacil del Tribunal Supremo de Justicia y de las respectivas Salas. Son cuatro tópicos distintos que requieren cada uno de un artículo.

Por otra parte el uso de términos técnico-jurídicos, que no se explican en la ley y por el contrario, tiende a producir confusión. Es el caso del artículo 5 numeral 35 y 36 que dice textualmente:

“Artículo 5. Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República.

...35. Conocer de las causas de presa;

36. Conocer de las causas por hechos ocurridos en alta mar, en el espacio aéreo internacional o en puertos o territorios extranjeros, que puedan ser promovidos en la República, cuando su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal;...”

El término “causas de presa” esta referido al procedimiento donde un buque ha efectuado un apresamiento de otro y su cargamento. En la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta institución estaba desarrollada de manera extensa en los artículos 155 al 161. En cambio en la nueva ley solo aparece como competencia del TSJ “conocer de las causas de presa”. El numeral 36 de citado artículo agrega mayor confusión, al establecer como otra competencia del órgano judicial “conocer de las causas por hechos ocurridos en alta mar...”. Pareciera que estos hechos coincidan con lo que es la causa de

presa.

Sin embargo, debe reconocerse la iniciativa de la Asamblea Nacional para mejorar la redacción y el lenguaje en los textos legales al publicar en marzo de 2006 el primer Manual de Técnica Legislativa en Venezuela, fundamentado en los trabajos previos del Dr. Carlos Leáñez Sievert, Abg. Aura Marina Carrasquero, así como en los del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional. Aunque, este instrumento no tuvo incidencia en la LOTSJ, por ser posterior a la aprobación de ésta.

Este Manual está dividido en cinco apartes: 1. Teoría de la legislación y técnica legislativa; 2. Repercusión en los ciudadanos; 3. Temario básico de la técnica legislativa; 4. Reglas de estilo y uso y 5. Estructura formal de las leyes. Conviene destacar que de aplicarse este instrumento a la LOTSJ, produciría una mejora sustancial de este instrumento jurídico.

El Manual de Técnica Legislativa sugiere titular los artículos, ya que los mismos constituyen una herramienta útil que exige al proyectista limitarse al contenido unitario por artículo. Este elemento está ausente en la LOTSJ. Por otra parte el Manual sugiere, de acuerdo a la moderna técnica legislativa, la eliminación de párrafos dentro de las leyes, sin embargo la ley *in comento* es prolija en este aspecto.

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **V.1. Conclusiones.**

El Estado, a través del órgano competente para la elaboración de la legislación, tiene la obligación constitucional de garantizar la seguridad jurídica mediante el cumplimiento del *iter* procedimental establecido en la Carta Magna. Además, debe garantizar, a través del RIDAN, que las leyes sancionadas sean claras, sencillas, precisas, coherentes, con una adecuada Técnica Legislativa que le de certeza a los ciudadanos, autoridades, funcionarios y jueces sobre la finalidad de la misma.

Desde nuestro punto de vista, el elemento más grave que se vulneró en el proceso de formación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia fue lo dispuesto en el artículo 203. El espíritu de Constituyente al imponer una votación calificada en cuanto a las leyes orgánicas es con la intención de obligar a los distintos sectores políticos que conforman el parlamento a llegar a un consenso sobre temas de suma importancia nacional, como lo concerniente al órgano que tiene la responsabilidad de dirigir, gobernar y administrar el Poder Judicial.

Otro aspecto que se evidencia en este trabajo es la precaria calidad de la LOTSJ. Un indicador que refuerza esta conclusión es la cantidad de solicitudes de impugnación (6) de las cuales ha sido objeto la misma y que fueron admitidas por el Juzgado de Sustanciación del TSJ. Entre ellas la presentada el

25 de mayo de 2004 por Henry Pereira Gorrín quien solicitó la nulidad absoluta por inconstitucionalidad de la LOTSJ y, en el caso de que no fuese declarada la nulidad absoluta, solicitó la anulación de los artículos 5, 6, 7, 11, 12, 14, 16, 18, 21 y 23 de la misma; el 08 de junio de 2004 se presentaron dos solicitudes de impugnación por inconstitucionalidad de la ley, una por los ciudadanos Gustavo Planchart Manrique (Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales), Rogelio Pérez Perdomo (Decano de la Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos de la UNIMET), Jesús María Casal (Decano de la Facultad de Derecho de la UCAB) y otros; mientras que la otra fue la presentada por los diputados de la Asamblea Nacional Vestalía Sampedro De Araujo, María Gabriela Mayaudón, Víctor León Oliveros, Carlos Berrizbeitia y Alberto Jordán Hernández. Estas impugnaciones tienen un denominador común constituido por la violación del proceso de formación de la ley establecido en los artículos 203 y 209 de la CRBV.

La LOTSJ es una de las leyes que tiene mayor impacto en la vida institucional del país, por lo tanto debió ser producto de una reflexión seria, responsable, bien madura y razonada, adecuada a los criterios de la ciencia y la disciplina de Técnica Legislativa. Sin embargo, fue el producto de una coyuntura política, donde la diatriba política imperaba por encima del entendimiento.

Hoy existe una gran oportunidad para mejorar la LOTSJ, los factores determinante de la diatriba en el parlamento ya no existe, por el contrario, los sectores políticos que en la actualidad componen la Asamblea Nacional se

perciben con una mayor identificación ideológica y superada la coyuntura es la oportunidad para proponer una reforma a la ley *in comento* y ajustarla a la constitución y adecuarla a los principios de Técnica Legislativa.

## **V.2. Recomendaciones.**

En principio se debe reconocer la iniciativa, por parte de la Directiva de la Asamblea, de la publicación del Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional (marzo, 2006). Instrumento éste indispensable para la elaboración de Informe de Proyectos de Ley.

La primera recomendación esta dirigida a la necesidad de hacer obligatoria el envío a la Comisión Ordinaria de Legislación de todos los Informes de Proyectos de Ley que remiten las Comisiones Permanente al Plenario de la Asamblea, para que esta se pronuncie sobre la pertinencia Constitucional y de Técnica Legislativa del respectivo Informe.

La segunda recomendación es la refundación de la Oficina de Investigaciones y Asesoría Jurídica, con el Consejo Superior de Asesoría y del Departamento Legislativo, cuya función era especialmente en cuanto a la técnica legislativa empleada, a la constitucionalidad "*a priori*" de las leyes y a su posible colisión con leyes vigentes. Así mismo, establecer los concursos de oposición para el ingreso del personal especializado a esta Oficina. Su función es de asesorar y asistencia a la Comisión Ordinaria de Legislación y aunque sus opiniones no deban ser vinculantes, la consulta a ella debe ser obligatoria.

Para optimizar el tiempo (30 días continuos) con que cuentan las Comisiones Permanentes para la elaboración de Informe para 2da. Discusión, se recomienda extraer la consulta a la Comisión Ordinaria de Legislación del proceso interno que deben cumplir éstas. Ubicando esta consulta en una etapa previa a la discusión del Informe en el Plenario de la Asamblea.

Otras recomendaciones no menos importantes son:

- 1 Complementar el Manual de Técnica Legislativa con un cuestionario de evaluación que considere la necesidad, el impacto jurídico e institucional de la ley, así como los aspectos formales de la misma, consecuencias sociales y económicas y las consecuencias de la aplicación practica para la administración.
- 2 Organizar foros, talleres y conferencias, en una alianza con las universidades del país, sobre temas jurídicos, cuyo conocimiento sea de importancia para los equipos técnicos de las Comisiones que participan en la elaboración de los Informes de Proyectos de Ley en la Asamblea Nacional.
- 3 Exhortar a las universidades a incluir dentro de los pensa de las Escuela de las Escuela de Derecho una Cátedra relacionada con la disciplina Técnica Legislativa, ya que las mismas no solo se aplican a las leyes y disposiciones jurídicas, sino a documentos jurídicos, sentencias judiciales o contratos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Grupo de Estudio de Técnica Legislativa (GRETEL), (1989). Serie de Técnica Legislativa I. Centro de Estudios Constitucionales. "Cursos de Técnica Legislativa". Madrid.
2. LEÁÑEZ SIEVERT, Carlos, Congreso de la República, (1997). "Elaboración Técnica Legislativa y Saberes Jurídicos". Caracas, Venezuela.
3. SOCORRO, Nelson, Congreso de la República, Congreso de la República. (1993). "Elaboración de Leyes en Derecho Comparado". Caracas, Venezuela.
4. STUART MILL, John, Ediciones Gernika, S.A., (1991). "Consideraciones sobre el gobierno representativo". Primera Edición. México.
5. Asamblea Nacional. Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo. Dirección de Investigación y Asesoría Jurídica. "Manual de Técnicas Legislativas". Marzo 2006. Caracas.
6. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 del viernes 24 de marzo de 2000.
7. *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*. Publicada en Gaceta Oficial Número: N° 5.789 del 26-10-05
8. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Publicada en Gaceta Oficial Número: N° 37.942 del 20-05-04
9. Expediente del proceso de aprobación de la LOTSJ.

10. Badell Grau & De Grazia. Nueva Constitución. Disponible en <http://www.badellgrau.com/constitecleg.html>. [2005, 15 diciembre]
11. Asamblea Nacional. Proceso de Formación de la Ley. 2005. Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/ley.asp>. [2004, junio]

# ANEXOS

ASAMBLEA NACIONAL

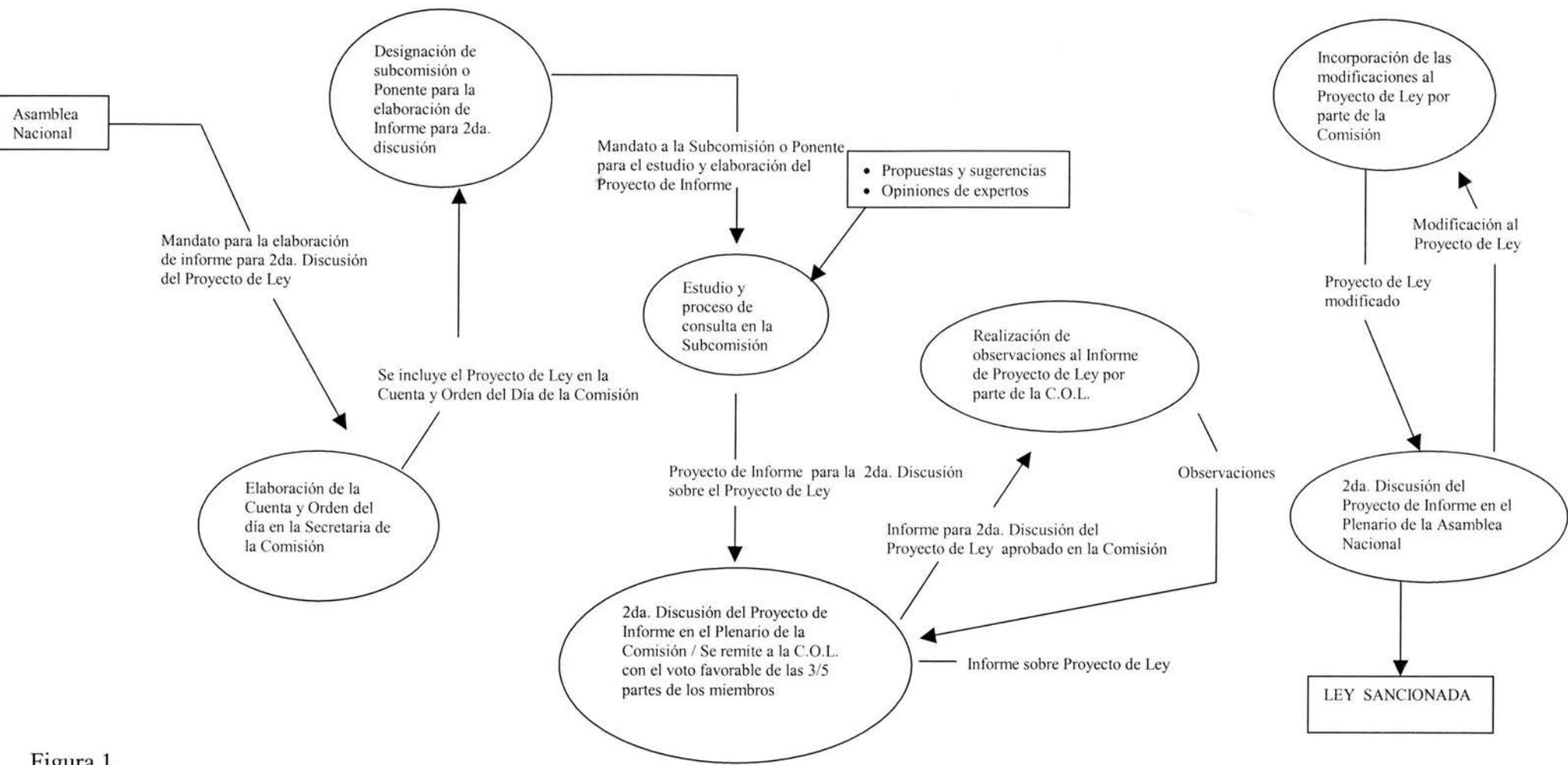


Figura 1.

# ASAMBLEA NACIONAL

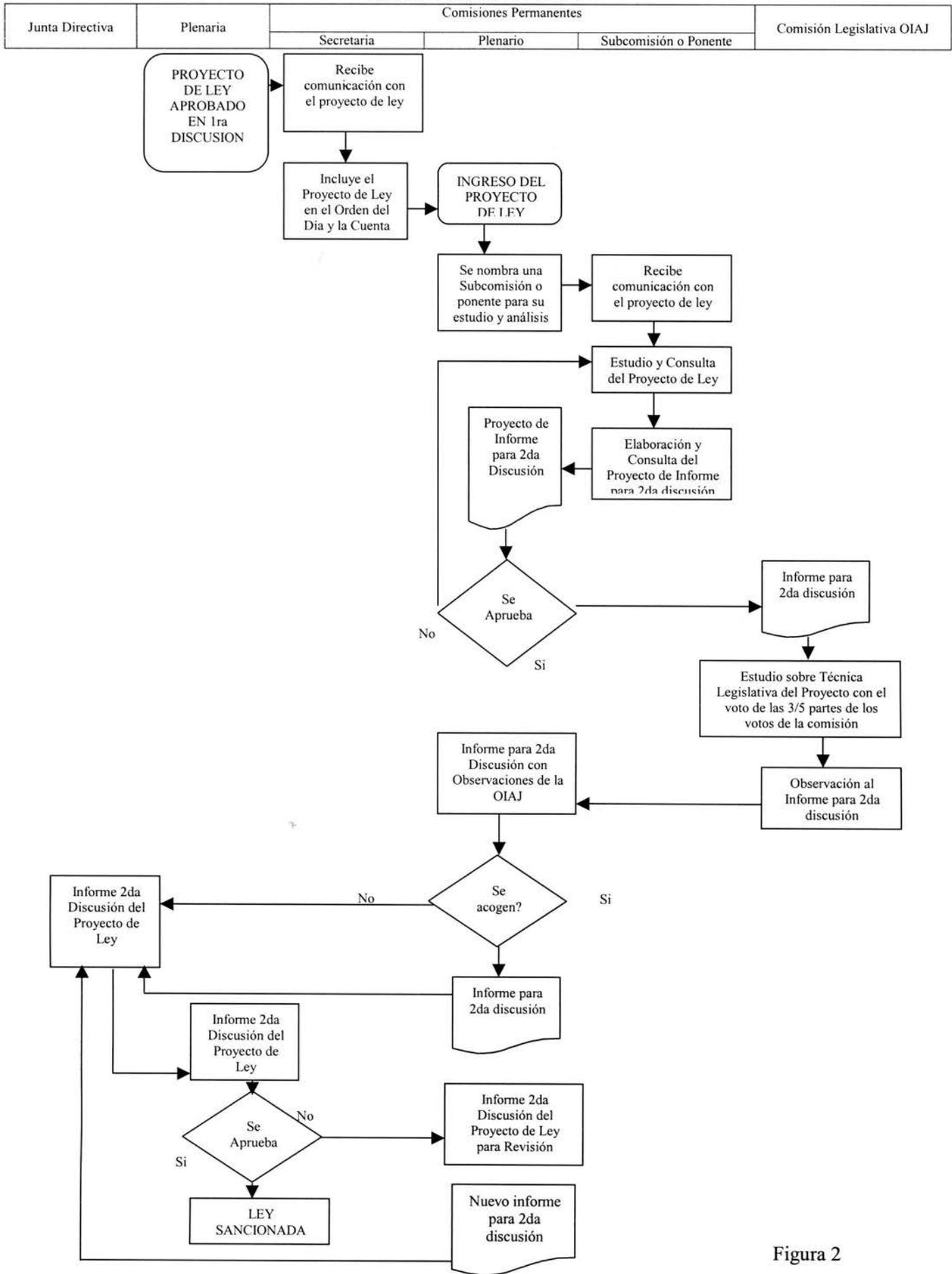


Figura 2