

Ciudadana
Dra. Luisa Estella Morales Lamuño
Presidenta y demás Magistrados de
la Sala Constitucional del Tribunal
Supremo de Justicia
Su Despacho.-

Asunto: Acción popular de inconstitucionalidad contra
los artículos 113, 114 y la disposición transitoria
Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela

Nosotros, **José Guerra, Orlando Ochoa P., Jesús Rojas D. y Oscar García M.**, Venezolanos, mayores de edad, de este domicilio y titulares de las cédulas de identidad nros. 4.947.607, 5.300.795, 1.856.388 y 1.752.855, respectivamente, debidamente asistidos por **Juan Carlos Gutiérrez C. y Claudia Valentina Mujica A.**, Abogados en ejercicio, de este domicilio, inscritos en el Inpreabogado bajo los Nros. 36.816 y 37.020; respectivamente, actuando de conformidad con lo dispuesto en los artículos 266 y 336, numeral 1º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con parágrafo 9 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, ejercemos acción de inconstitucionalidad contra las normas contenidas en los artículos 113, 114 y Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.232 del 20 de julio de 2005 (Anexo original de la Gaceta Oficial marcado con la letra "A"), por ser violatorias de los artículos 318 y 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al restringir la capacidad del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA para cumplir sus objetivos, y por tanto poner en alto riesgo la estabilidad de precios y de la unidad monetaria, con la pérdida de respaldo en reservas internacionales de nuestra moneda, todo ello con el objeto de financiar políticas fiscales deficitarias; además, por ser violatorias del artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al romper el principio de

legalidad del gasto público; conforme a los argumentos de hecho y de derecho que respetuosamente exponemos a continuación.

I

De la Legitimación Activa

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, no se exigen especiales requerimientos de legitimación para ejercer una acción de inconstitucionalidad contra un acto de carácter general o normativo.

En efecto, no existen requerimientos especiales de legitimación para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, ya que se trata de una acción popular que puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica que se vea afectada en sus derechos o intereses por una ley u otro acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución.¹

Consideramos pertinente señalar que a todo evento, tenemos interés directo y legítimo para intentar la presente acción en virtud de nuestra condición de docentes universitarios, investigadores y también ciudadanos preocupados por los asuntos del país, tomando de igual forma en consideración el carácter de Presidente del Banco Venezolano de Crédito del accionante Oscar García M., razón por la cual la disminución de las reservas internacionales, por motivos fiscales, que violan los principios básicos de disciplina monetaria, es ampliamente conocida que genera un proceso gradual de pérdida de valor de la moneda

¹ Al respecto véase decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fechas 30 de junio de 2000, (Caso Dilia Parra), sentencia de fecha 5 de abril de 2004 (Caso Heberto Enrique Reyes), sentencia de fecha 14 de abril de 2005 (Caso Sociedad Venezolana de Técnicos en Traumatología contra el Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas

nacional y el alza sostenida en el nivel de los precios, es decir, inflación. Los procesos inflacionarios impulsados por el uso de las reservas internacionales u otros medios monetarios para financiar el gasto fiscal extra-presupuestario o deficitario, tienen consecuencias perjudiciales directas sobre el poder adquisitivo del salario de la población, y a su vez sobre los planes de inversión y creación de empleos de los agentes económicos. Además, la inflación en Venezuela presiona aumentos en el gasto público, para mantener su nivel real, y por tanto crea tensión y problemas fiscales en áreas críticas del gasto público – desde el gasto social hasta la administración de justicia - y esto suele exigir nuevo endeudamiento público o devaluación de la moneda para elevar los ingresos petroleros en términos de bolívares. El alza sostenida de precios inducida por *excesos monetarios* - como es el caso de la desviación de reservas internacionales hacia fines fiscales - es el problema económico de corto plazo mejor documentado en el siglo XX y es un asunto de la mayor importancia para Venezuela, cuya economía requiere de las normas de disciplina monetaria recogidas ahora en la Constitución para evitar el daño que causa la mayor inflación.

Por otra parte, se trata de la impugnación de un acto de *rango legal*, dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, razón por la cual le corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de la presente acción por inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 266 y 336, numeral 1º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

II

De la inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Origen y Justificación

Las normas objeto de la presente acción de inconstitucionalidad son las contenidas en los artículos 113, 114 y Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.232 del 20 de julio de 2005 (Anexo "A"), los cuales textualmente disponen:

Artículo 113.- Las divisas que se obtengan por concepto de exportaciones de hidrocarburos, gaseosos y otras, deben ser vendidas al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, excepto las divisas provenientes de la actividad realizada por Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, las cuales serán vendidas al Banco Central de Venezuela, al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, por las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, por el monto estimado en la Ley de Presupuesto de la República.

Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, podrá mantener fondos en divisas, con opinión favorable del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y de inversión, y a lo que prevea la ley, lo que aparecerá reflejado en los balances de la empresa. Asimismo, informará trimestralmente o a requerimiento del Banco Central de Venezuela sobre el uso y destino de los referidos fondos.

El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Artículo 114.- El Banco Central de Venezuela a los efectos de la estimación del Nivel Adecuado de Reservas Internacionales, establecerá una única metodología, cuyos parámetros se adecuarán a las características estructurales de la economía venezolana. En caso de no determinarse la única metodología el Banco Central de Venezuela enviará a la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, los estudios realizados y ésta decidirá la metodología a usarse.

Disposición Transitoria Décima.- Al entrar en vigencia esta Ley, el Banco Central de Venezuela en el Ejercicio Fiscal 2005 liberará y transferirá, **por única vez**, al Ejecutivo Nacional, en cuenta abierta en divisas en el Banco Central de Venezuela a nombre del Fondo que se creará para tal fin, seis mil millones de dólares de los Estados Unidos de América.

La transferencia se realizará conforme a un cronograma acordado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela.

Los recursos transferidos al Fondo, de acuerdo a esta Disposición Transitoria, sólo serán utilizados por éste, en divisas, para el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

El origen de estas disposiciones se remonta a unas declaraciones públicas del Presidente de la República, en las que exigía que el Banco Central de Venezuela contribuyera directamente con el financiamiento del gobierno, mediante la entrega de una porción de las reservas internacionales, las cuales fueron catalogadas de “excedentarias”.

En efecto, el primer planteamiento del Presidente de la República se refirió a la necesidad de utilizar las reservas internacionales del país, con el objeto de financiar planes agrícolas gubernamentales, a pesar de que previamente el Banco Central de Venezuela había otorgado financiamiento indirecto para este sector, a través de un programa alimentario especial, que instrumentó el Estado Venezolano, denominado Programa Especial Agroalimentario (PESA).

Ante esta solicitud del Presidente de la República, el Directorio del Banco Central de Venezuela se negó a entregar las divisas correspondientes (reservas internacionales), al considerar que dicha solicitud era ilegal, toda vez que contrariaba expresas disposiciones de la Ley del Banco Central de Venezuela, vigente para el momento, al mismo tiempo que se afectaba el patrimonio del Banco Central de Venezuela y por ende se restringe la capacidad de cumplir con sus objetivos de estabilidad de precios y del valor de moneda. Estos objetivos del BCV son determinantes del poder adquisitivo de los sueldos y salarios de los venezolanos.

En virtud de esta decisión del Banco Central de Venezuela, el Ejecutivo Nacional ideó un mecanismo, mediante el cual la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) dejaba de entregar divisas al Banco Central de Venezuela, a los fines de destinarlas al denominado Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA)².

A través de aportes por parte de PDVSA a este Fondo, se comenzaron a realizar gastos en bolívares y en divisas, sin la debida aprobación del Banco Central de Venezuela para dichos aportes, y contraviniendo el artículo 314 de la Constitución, con relación a la disposición de no realizar ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto.

Sin embargo, la falta de sustento legal de esta operación llevó al Ejecutivo Nacional a proponer la reforma de la Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, lo cual fue acogido por la Asamblea Nacional, a través de las normas objeto de la presente acción de inconstitucionalidad. De hecho, en la propia Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, presentado por un grupo de parlamentarios, se señala lo siguiente (Anexo "B"):

“... el Presidente de la República Hugo Chávez plantea al país la conveniencia de utilizar parte de las Reservas Internacionales para financiar los programas agrícolas, y posteriormente, ampliando el espectro, programas y proyectos de inversión que capitalicen al país por ampliar su base industrial, su infraestructura física y su capital humano.

La idea se sustenta en la interrogante Presidencial, ¿tiene algún sentido para la sociedad Venezolana acumular indefinidamente Reservas Internacionales, frente a crecientes necesidades que requieren una masa importante de recursos y que los actuales arreglos fiscales y monetarios no lo proveen?. La pregunta y la respuesta son obvias en el terreno del sentido común. No lo tiene.

² Véase la Gaceta Oficial N° 38.261 del 30 de Agosto de 2005.

(Omissis)

El punto de partida nos remite a la propiedad del Estado de los yacimientos petroleros, por tanto, la renta petrolera es del Estado, vale decir, un ingreso público; su distribución, preferentemente, depende de la voluntad política del Estado para transferirlo a los privados nacionales. Así ha sido siempre. Por ello, es pertinente la idea y disposición Presidencial de usar parte de esa renta acumulada en Reservas Internacionales ociosas para garantizar la sustentabilidad del crecimiento económico e instalar un modelo de desarrollo que le de sentido a la vida de los venezolanos al construir formas de organización social incluyentes, sustentadas en la solidaridad y la igualdad.

(Omissis)...

La reforma de la Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA tiene como piedra angular la implementación de un nuevo mecanismo de distribución del ingreso petrolero en divisas. En consecuencia, se propone modificar el artículo 113 de la vigente Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA para permitir que un porcentaje significativo del ingreso de Divisas Petroleras no se convierta en Reservas Internacionales y modifique la masa monetaria.

El nuevo mecanismo, de manera ex –antes, le permitirá al Estado mediante decisión del Ejecutivo Nacional, transferir a un Fondo de Desarrollo, que se creará, parte de las Divisas que ingresan a PDVSA por concepto de exportación petrolera”.

Como puede observarse, la intención de las normas cuestionadas es satisfacer los requerimientos del Presidente de la República, en su condición de cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, referidas a gastos gubernamentales en proyectos de inversión de distinta índole, fuera del presupuesto público, en el sentido de lograr que determinados programas del gobierno sean financiados directamente con divisas de PDVSA y con las divisas sustraídas de las reservas internacionales del BANCO Central de Venezuela. Estos proyectos de inversión se han venido financiando y ejecutando, al margen del presupuesto nacional y sin sus respectivos mecanismos de control. Tal y como se expondrá más adelante, esta reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela desconoce las normas constitucionales que le atribuyen al mismo la competencia exclusiva y obligatoria para administrar las reservas internacionales, lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. Todo

lo cual constituye un hecho notorio comunicacional, toda vez que ha sido reseñado de forma sistemática en diversos medios de comunicación social a nivel nacional. (Ver Anexo C).

III

Síntesis argumentativa de la inconstitucionalidad

Los efectos más importantes de las normas impugnadas guardan relación con la pérdida de respaldo del bolívar como moneda, toda vez que al disminuir las reservas internacionales por razones fiscales, para la misma cantidad de emisión monetaria ocurre una pérdida de valor de la moneda nacional que se manifestará en ajustes graduales de precios para compensar su debilidad o, cuando es posible según el régimen cambiario, por depreciación con respecto a otras monedas. Esto vulnera el mandato constitucional conferido al Banco Central de Venezuela de preservar el valor interno de la unidad monetaria. De esta manera se afecta en forma negativa la estabilidad monetaria de Venezuela y con ello el poder adquisitivo de los ingresos de los venezolanos.

Según los estudios económicos más formales que se han realizado hasta ahora, no existe un criterio estadístico de aplicación universal para establecer el nivel de reservas internacionales que precisa una economía, pero lo que si está claramente establecido es cómo se crean estas reservas y cómo se usan en el plano monetario – respaldo a la moneda nacional – y no para fines fiscales, mediante la doble monetización. Se ha fundamentado que su nivel debería estar relacionado, entre otros aspectos, con los tipos de cambio reales, con las políticas

(monetaria y fiscal) apropiadas, con los objetivos de las políticas, y con el estado de desarrollo de los países. Sin embargo, la adhesión a una regla de esta naturaleza no garantiza la eliminación de todas las crisis financieras, ya que, por ejemplo, si se socava la confianza de los agentes económicos la demanda de divisas se puede incrementar de una manera que no estaría incorporada en los elementos de análisis mencionados en este estudio. Ninguna regla puede sustituir la aplicación de políticas apropiadas en los ámbitos de la macroeconomía, del sector financiero y del sector cambiario. Y cualquier intento que pretenda sustituir el esfuerzo de mantener políticas sensatas por unas meras reglas de control está condenado al fracaso. Lo que si se ha reconocido es que el costo de mantener altos niveles de reservas es relativamente pequeño con respecto a las consecuencias económicas y sociales de una crisis. En definitiva, ninguno de los estudios que se ha realizado sobre el nivel adecuado de las reservas internacionales recomienda que, en caso de una acumulación excesiva - en nuestro caso bajo un régimen de control cambiario que dosifica la entrega de divisas y altos precios del petróleo - el Ejecutivo Nacional haga uso de los excedentes en poder de la autoridad monetaria (que forman parte de su patrimonio), *sin cancelar el correspondiente contravalor en moneda nacional*.

La literatura económica no registra una experiencia como la que se pretende llevar a cabo en Venezuela, en la que autoridades gubernamentales hayan hecho uso de reservas internacionales "excedentarias" administradas por la autoridad monetaria, sin el correspondiente pago de la debida contraprestación en moneda nacional. Lo que sí ha ocurrido en otras economías es poner en práctica políticas o medidas para evitar la acumulación excesiva

de reservas, sin que ello implique una “confiscación” de las reservas en poder de la autoridad monetaria.

Si PDVSA puede mantener fondos en divisas al margen del Banco Central de Venezuela, es evidente que con ello *se quiebra el principio de la centralización de las divisas que ha existido siempre en Venezuela*, el cual tiene como objeto hacer eficaz el manejo de la política monetaria y cambiaria para poder cumplir con los objetivos de estabilidad de precios y preservar el valor de la moneda. Principio que ahora, bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tiene reconocido rango y jerarquía constitucional. Además, el llamado “remanente” de divisas obtenidas por PDVSA a ser transferido al Ejecutivo Nacional vía el Fondo (FONDEN), a que hace referencia el Artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela, permite realizar gastos no previstos en la Ley de Presupuesto, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

FONDEN o Fondo de Desarrollo Nacional S.A. es directamente administrado por el Banco del Tesoro, cuyo Presidente es su Director Ejecutivo; este nuevo ente es una dependencia del Ministerio de Finanzas, parte integral del Poder Ejecutivo, sujeto a la conducción presupuestaria prevista por la Constitución y presentado así en los medios de comunicación (Ver Anexo “C”).

Según los artículos 318 y 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 148 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público es el Banco Central de Venezuela, y sólo el Banco Central de Venezuela, quien puede manejar y administrar las reservas internacionales, y ello constituye una potestad indelegable y, por tanto, el procedimiento

que podía utilizar el Ejecutivo Nacional para hacerse de una porción de las reservas internacionales era comprándolas al Banco Central de Venezuela, con lo cual esos activos dejaban de ser reservas internacionales. Por ello, es incompatible con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la tenencia y manejo, por parte del Ejecutivo Nacional, de una porción de las reservas internacionales, sin cancelar su contravalor en moneda nacional.

La Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela vulnera de manera clara el papel del Banco Central de Venezuela como el único y exclusivo garante de la estabilidad monetaria y de precios de Venezuela, tal como se pauta en los artículos 318 y 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Es imposible que el Banco Central de Venezuela pueda lograr la estabilidad de precios o la preservación del valor interno y externo de la unidad monetaria, si tiene que entregar al Ejecutivo Nacional, una cifra **Seis Mil Millones de Dólares (US\$ 6.000.000.000,00)**, ya que al disminuir las reservas internacionales, los bolívares en circulación tienen *un menor respaldo*, lo que equivale a un debilitamiento del valor de la moneda y un impulso al alza gradual del nivel general de precios. Por tanto, es claro que las normas impugnadas atentan contra el valor interno y externo de la unidad monetaria al socavarse su respaldo efectivo.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y nuestra legislación financiera prohíbe expresamente la posibilidad de que el Banco Central de Venezuela financie directa o indirectamente gastos no previstos en la Ley de Presupuesto, ni políticas fiscales deficitarias incluidas en dicha Ley, así sea para

atender proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas. La razón de esto es la salud económica asociada a la estabilidad de precios y monetaria ya explicada.

De querer tener acceso a las divisas acumuladas en las reservas, el Ejecutivo Nacional puede y debe hacer entrega del contravalor respectivo al Banco Central de Venezuela, tal y como PDVSA y otros exportadores, recibieron los bolívares, como contraparte de las divisas entregadas al Banco Central de Venezuela, y luego usaron dichos bolívares, entre otros fines para cancelar al fisco impuestos y otros tributos. Con la entrada en vigencia de las normas impugnadas, las divisas que formen parte del Fondo a que hace referencia el artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela, dejan de pertenecer a la cuenta de dicho ente y pasan a estar a disposición del Ejecutivo Nacional para fines fiscales fuera del Presupuesto Nacional, y quedan definidas como activos no monetarios. De hecho, por ello podrían ser afectadas por medidas preventivas en tribunales del exterior, en el caso de cualquier incumplimiento de pagos por parte de la República, y por esta razón FONDEN, fondo administrado por el Banco del Tesoro, dependencia del Ministerio de Finanzas, debe tomar la precaución en las decisiones de colocación de estos nuevos fondos para fines fiscales, retirados de las reservas internacionales sin haber entregado al BCV su contraparte en bolívares.

La celeridad de la discusión parlamentaria; la ausencia de instrumentos técnicos indispensables para considerar un asunto tan delicado de esta naturaleza; la ausencia de participación

ciudadana y la falta de atención a las comunicaciones del Banco Central de Venezuela sobre esta materia, no permite determinar la verdadera justificación de la norma impugnada; ni tampoco el análisis de las otras alternativas que disponía la Asamblea Nacional para lograr esos mismos cometidos, pero a través de métodos legalmente permitidos, como era la posibilidad de que el gobierno le comprara al BCV esas divisas, con lo cual dejaban de ser reservas internacionales y no se creaban problemas serios de orden monetario.

IV Consideraciones previas a las denuncias de inconstitucionalidad

Antes de exponer los vicios de inconstitucionalidad que afectan las normas cuestionadas, consideramos indispensable revisar algunos conceptos y nociones que resultan importantes para evidenciar las inconsistencias técnicas y del supuesto del cual parte nuestro parlamento, con la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela.

4.1.- Las reservas internacionales

En el Manual de Balanza de Pagos de las Naciones Unidas (1993), se define a las reservas internacionales de la siguiente manera:

Conjunto de activos financieros sobre el exterior en poder o bajo el control de las autoridades monetarias, los cuales están a su disposición para atender desequilibrios de la Balanza de Pagos. Estos activos constituidos principalmente por oro, divisas, DEG, depósitos en los bancos extranjeros y posición ante el FMI, están a disposición de dichas autoridades para servir como medio de pago de las transacciones corrientes y financieras que realiza el país con el resto

del mundo y a la vez para respaldar el valor interno y externo de la moneda.

En el referido manual, el cual inspiró la redacción el artículo 318, se admite que las autoridades monetarias puedan mantener reservas, entre otras razones, para preservar la confianza en la moneda y en la economía, o para satisfacer requerimientos legales propios del país. También destaca que las reservas internacionales estén disponibles para su uso, lo cual dependerá de si están o no sujetas a algún tipo de “**condicionalidad**”, en otras palabras, si son líquidas o negociables.

En el mismo sentido, nuestra doctrina nacional ha señalado que reservas monetarias internacionales son todos aquellos activos líquidos que, bajo el control y disposición de las autoridades monetarias nacionales y aceptados externamente a cambio del suministro de bienes o de la prestación de servicios, sirven para atender desequilibrios temporales de la balanza internacional de pagos, defender la estabilidad del tipo de cambio y servir de respaldo a la circulación interna³.

El manejo y control de las reservas internacionales por parte de las autoridades monetarias del país es requisito fundamental que debe ser satisfecho, pues mientras la posesión de dichos activos no corresponda a las autoridades competentes, la disposición de los medios de pagos internacionales queda al único y exclusivo arbitrio de sus propietarios, con lo cual, si bien los tenedores

³ En particular, puede verse SILVA, Carlos Rafael (Ex-Presidente del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA), *Concepto, Composición y Función de las Reservas Monetarias Internacionales. Análisis Pormenorizado del Caso Venezolano*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, 1964; y CRAZUT, Rafael J. (actual Director del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA), *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su Historia y Evolución 1940-1990*, Ediciones del 50 Aniversario del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA.

podrían alcanzar el objetivo económico último de saldar compromisos económicos en el ámbito internacional, la ausencia de control sobre tales activos por las autoridades monetarias impide computarlos dentro de las cifras oficiales de reservas internacionales.

Otro aspecto relevante de las reservas internacionales es el relativo a su composición. El oro, las divisas, los derechos especiales de giro y la posición crediticia neta ante el fondo monetario internacional son en el presente sus componentes más importantes. En la Ley del Banco Central de Venezuela se recoge lo anterior al disponerse que:

Artículo 115.- las reservas internacionales en poder del Banco Central de Venezuela estarán representadas, en la proporción que el directorio estime conveniente, de la siguiente forma:

1. Oro amonedado y en barras, depositado en sus propias bóvedas y en instituciones financieras del exterior calificadas de primera clase, según criterios reconocidos internacionalmente.
2. Depósitos en divisas a la vista o a plazo y títulos valores en divisas emitidos por instituciones financieras del exterior calificadas de primera clase, según criterios reconocidos internacionalmente.
3. Depósitos en divisas a la vista o a plazo y títulos valores en divisas emitidos por entes públicos extranjeros e instituciones financieras internacionales, en las cuales la república tenga participación o interés y que sean de fácil realización o negociabilidad.
4. Derechos especiales de giro u otra moneda fiduciaria internacional.
5. Posición crediticia neta en el fondo monetario internacional.

El Banco Central de Venezuela podrá realizar operaciones que procuren atenuar los riesgos existentes en los mercados financieros internacionales, donde se invierten las reservas del país.

En general, el dinero creado por los bancos centrales tiene un doble origen. Por una parte, el crédito interno provisto por el ente emisor al sistema financiero y por la otra la acumulación de reservas internacionales provenientes del comercio exterior y las entradas de capital. No obstante, en una economía moderna la emisión de moneda tiene su fundamento en la actividad crediticia del Banco Central con los bancos comerciales, lo que sugiere que

la demanda de base monetaria por parte de los agentes económicos se basa también en la confianza del emisor del dinero primario. Sin embargo, este rasgo constitutivo de la economía ha cambiado a lo largo de los años, pero fundamentalmente tras las crisis financieras y cambiarias de 1997 y 1998, que afectaron a economías asiáticas, así como las de Brasil y Rusia.

La característica sobresaliente de la formación monetaria de las economías contemporáneas es la sobre-acumulación de reservas internacionales, que al exceder el dinero base de la economía sugiere que existe un *sólido respaldo* a las emisiones de dinero. De esta manera, en alguna medida, actualmente las economías modernas son menos propensas a las llamadas crisis cambiarias de primera generación, derivadas del financiamiento monetario del déficit fiscal. Avanzadas o en desarrollo, del primer mundo o del tercero, las economías disfrutan hoy de una posición holgada de liquidez internacional que respalda de manera apropiada la creación de dinero por parte de los bancos centrales. Esto es notorio en los casos de China, Corea, Singapur y otros países asiáticos, ya que debido a sus extraordinarios superávits comerciales han acumulado activos externos a un ritmo creciente. Similarmente, economías de América Latina, en particular, Colombia, Chile y México gozan de una posición sólida de reservas internacionales. Ello les confiere a sus monedas una fortaleza relativa de la cual no gozaban hace una década.

La diferencia más importante se ubica en los países cuyas monedas son reservas de otras economías. El caso típico es los Estados Unidos de América, en las que las emisiones de la Reserva Federal se sustentan esencialmente en la acción crediticia. Al cierre de 2004, cada dólar emitido por la reserva

federal, estaba respaldado por once centavos. Algo similar ocurre en el Reino Unido, al ser la actividad de la política monetaria la causa determinante de las expansiones o contracciones de la base monetaria.

La literatura económica y las experiencias de los países en el curso de los años han puesto en evidencia que la principal función de las reservas internacionales es la de *servir de respaldo a la circulación interna*. Así ha quedado recogido en la Ley del Banco Central de Venezuela cuando señala que: *“el Banco Central de Venezuela sólo podrá poner en circulación billetes y monedas metálicas a través de la compra de oro, divisas y la realización de las demás operaciones autorizadas por la presente ley”* (artículo 101); y: *“las monedas y billetes que regresen al banco por la venta de oro, de divisas o de otros activos o en pago de créditos, quedarán retirados de la circulación y no podrán volver a ella sino en virtud de nuevas operaciones especificadas en el artículo anterior”* (artículo 102).

Esta es la manera como se le impone una sana regla a la creación de dinero, a fin de proteger la economía contra las empobrecedoras consecuencias de la pérdida de valor de la moneda y de la inflación sobre el salario real del trabajador. La inflación también alimenta la incertidumbre sobre la estabilidad económica nacional, y tiende a reducir las inversiones futuras y la generación de empleos. Otra función de las reservas es la servir de medios de pagos en las transacciones internacionales. Esta función la cumple el Banco Central de Venezuela cuando participa en el mercado de divisas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, numeral 7º, 109 y 110 de la Ley del Banco Central de Venezuela. Por esa vía el Banco Central de Venezuela asegura la

continuidad de los pagos internacionales, así como la posibilidad de cubrir los desajustes derivados de déficit en la balanza de pagos.

Igualmente, las reservas internacionales tienen también como función la de respaldar y mantener *la credibilidad* en las medidas de gestión monetaria y cambiaria, particularmente la relacionada con la evolución ordenada de la moneda por la capacidad que tiene la autoridad monetaria para intervenir en apoyo de la misma. Hacia allá apunta la Ley del Banco Central de Venezuela al establecer, como uno de los objetivos del instituto, la preservación del valor de la moneda (artículo 5).

Por otra parte, las reservas internacionales buscan limitar la vulnerabilidad externa, en especial las que pueden surgir como consecuencia del colapso en los términos de intercambio, en virtud de la volatilidad de los precios de las materias primas (como es el caso del petróleo), o como resultado de crisis financieras internacionales que, entre otras consecuencias, restringe el financiamiento internacional. Además, las reservas ofrecen un nivel de confianza a los mercados, en el sentido de que el país puede hacer frente a sus obligaciones externas. El régimen de control cambiario establecido a principios del 2003 ha contribuido a dosificar la entrega de divisas, lo cual acompañado de un alza de los precios petroleros, ha ayudado a un más rápido ritmo de acumulación de reservas. La alta tasa de crecimiento de las importaciones y otras demandas de divisas desde el 2004, son señales sobre la inconveniencia de apresurarse a juzgar dicho aumento de reservas internacionales como un patrón estable de largo plazo.

Resulta clave establecer las diferencias entre una economía petrolera y otra no petrolera. En el caso de las primeras, las exportaciones se originan en la venta de un producto cuya valoración en los mercados externos determina el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos de la economía en referencia. Adicionalmente, el propietario de la empresa exportadora del petróleo es el Estado. Así, la realización de los gastos internos por parte del gobierno, dueño del recurso natural, *requiere que las divisas sean transformadas en moneda nacional para lo cual la empresa exportadora de petróleo debe vender esas divisas al banco central.* Este proceso de creación de dinero es igualmente válido en el caso de que la propiedad del recurso sea estatal pero su explotación y exportación la realicen compañías privadas. Estas empresas deberán cancelar los impuestos para lo cual deberán obtener del banco central la moneda nacional correspondiente, surgiendo así el dinero primario de la compra de la moneda extranjera.

La razón de ser de este *circuito de creación monetaria basado en las reservas internacionales* se fundamenta en el papel estabilizador que cumple el banco central. El instituto emisor puede regular, mediante operaciones de mercado abierto, la liquidez primaria de manera tal que el comportamiento del tipo de cambio y la tasa de interés describan un comportamiento menos volátil que el que ocurriría de no ejecutarse la intervención en el mercado monetario. *Si impera un tipo de cambio fijo o control cambiario con tasa fija, el banco central está obligado a comprar todas las divisas que se exporten con lo cual aumenta la cantidad de dinero primario.* Si el incremento resultante de la liquidez monetaria es superior a su demanda, el ente emisor con el objeto de evitar las presiones inflacionarias y sobre el mercado

cambiario, deberá entonces esterilizar parte de los incrementos de la liquidez mediante emisiones de certificados o venta de títulos de deuda pública. Esto sugiere que el banco central puede decidir la realización de operaciones de mercado abierto una vez que haya realizado la emisión de liquidez monetaria, luego de contrastar la oferta y la demanda de dinero acorde con el ritmo de actividad económica observada. *En el caso de que la empresa petrolera venda las divisas según criterios financieros propios, para el banco central será difícil el control de la liquidez debido a que el ingreso de las ventas externas obedecería a los planes de la empresa petrolera, la cual no tiene como función velar por la estabilidad de la economía ni de los precios, ni del valor de la moneda, ni tiene instrumentos para conocer su impacto.*

En el caso que impere un régimen de flexibilidad cambiaria, las ventas de divisas petroleras en el mercado le transmitirán oscilaciones extraordinarias al tipo de cambio. Al registrarse un auge de las exportaciones, el tipo de cambio se apreciaría, producto de la mayor oferta de moneda extranjera. Contrariamente, cuando los precios del petróleo se contraen la oferta de divisas al mercado y la moneda se deprecia. Centralizadas las reservas en el ente emisor, la autoridad monetaria puede entonces programar sus intervenciones en el mercado cambiario de forma tal que la volatilidad del mercado petrolero no se transfiera totalmente al tipo de cambio y con ello al resto de los precios de la economía.

En Venezuela, las reservas internacionales están constituidas por los activos externos que mantiene el Banco Central de Venezuela, para respaldar su emisión monetaria. Se trata fundamentalmente de tenencias de efectivo en dólares, euros, oro, títulos valores de

gobiernos de alta solvencia, colocaciones bancarias y la posición crediticia ante el Fondo Monetario Internacional. La fuente del dinero que crea el Banco Central de Venezuela tiene origen en una operación fundamental, la compra de divisas a PDVSA, toda vez que el Banco Central de Venezuela es un deudor del sistema financiero.

4.2.- El nivel adecuado de las reservas internacionales. ¿Pueden existir reservas internacionales “excedentarias”?

Un tema de particular relevancia es el relativo al volumen o cuantía de las reservas internacionales, así como su supuesto carácter de “excedentarias”. Una *aproximación tradicional y usualmente aceptada* es la de relacionar las reservas internacionales con la cantidad de dinero en circulación; otro indicador es el que deriva de relacionar el monto de las reservas con el volumen anual de importaciones, sin dejar de reconocer que no existe un criterio estadístico de aplicación universal para establecer el volumen de reservas internacionales que precisa una economía; otra aproximación es vincular el volumen de las reservas con la eficiencia del sistema de crédito internacional, con los tipos de cambio reales, con las políticas (monetaria y fiscal) apropiadas, con los objetivos de las políticas, y con el estado de desarrollo de los países.

La utilidad de mantener reservas deriva además, del hecho de que ellas permiten atenuar los efectos adversos en el consumo y la producción como consecuencia de la adopción de políticas públicas dirigidas a corregir un déficit en la balanza de pagos. Algunos autores señalan que la demanda de reservas estará determinada por el costo de ajustarse a los desequilibrios

externos, por el costo de oportunidad de mantenerlas y por la probabilidad de que surja la necesidad de usar un monto predeterminado importante. Con este enfoque se obtienen indicadores del nivel adecuado de reservas más confiables y consistentes que el simple coeficiente asociado a los meses de importaciones que pueden cubrir las reservas.

Lizondo y Mathieson (1987)⁴ encontraron que la crisis de la deuda externa a principios de los años '80, produjo una ruptura estructural en la demanda de reservas. En su trabajo afirman que los países en desarrollo son más sensibles al déficit en las balanzas de pagos y al nivel de apertura internacional, mientras que los países desarrollados lo son menos, bajo la hipótesis de que ello refleja las diferencias existentes entre los dos grupos de países para tener acceso a los mercados financieros.

Después de la crisis asiática han surgido nuevos enfoques para establecer el volumen adecuado de reservas internacionales, como el de Guidotti⁵ y Greenspan⁶, denominados la “regla Guidotti-Greenspan”. Guidotti propuso que los países emergentes deberían administrar sus activos y pasivos externos de tal manera que les permitiese soportar la falta de nuevo endeudamiento externo hasta por el lapso de un año, lo que implica que el monto de las reservas debe exceder los requerimientos para la amortización de la deuda externa en el curso de un año. Inmediatamente después Greenspan reconoció las bondades de esta sugerencia y le incorporó dos recomendaciones. La primera: que el vencimiento promedio de la deuda externa debe

⁴ Lizondo, J. S. and Mathieson, D. J., (1987), *The Stability of Demand for International Reserves*, Journal of International Money and Finance, Vol. 6 (September).

⁵ Guidotti, Pablo, Viceministro de Finanzas de Argentina (recomendación presentada en el Seminario del Grupo de los 33, en Bonn, en el año 1999).

⁶ Greenspan, Allan, (1999) *Currency Reserves and Debt*, conferencia pronunciada en el Banco Mundial, Washington DC, el 29 de abril de 1999.

extenderse hasta el mediano plazo. En este sentido sugiere que inicialmente se tome un plazo de tres años como mínimo referencial. De manera inmediata alerta que la adhesión a una regla de esta naturaleza no garantiza la eliminación de todas las crisis financieras, ya que, por ejemplo, si se socava la confianza de los agentes económicos la demanda de divisas se puede incrementar de una manera que no estaría incorporada en los elementos de análisis mencionados hasta ahora. La segunda recomendación es que ninguna regla puede sustituir la aplicación de políticas apropiadas en los ámbitos de la macroeconomía, del sector financiero y del sector cambiario; y afirma categóricamente que cualquier intento que pretenda sustituir el esfuerzo de mantener políticas económicas sanas por unas meras reglas de control está condenado al fracaso. Greenspan insiste en la necesidad de incorporar un indicador que tome en cuenta los riesgos previsibles que un país podría confrontar en el futuro. Para ello propone que se calcule la posición de liquidez internacional que se requiere bajo el supuesto de probables resultados en variables financieras relevantes, tales como: tipo de cambio, precio de las mercancías, diferenciales en el costo de financiamiento, etc., tomando siempre en cuenta el conjunto completo de activos y pasivos externos. En adición, se espera que los países tengan un nivel adecuado de reservas líquidas que le aseguren evitar la posibilidad de contratar nuevos endeudamientos por un año.

Wijnholds y Kapteyn⁷ han reconocido recientemente que no hay un régimen cambiario óptimo para los países emergentes y menos aún para todos los países. Sin embargo, señalan que

⁷ Wijnholds, J.O.B. y Kapteyn, A. (2001). Reserve Adequacy in Emerging Market Economies. IMF Working Paper, No. 01/143.

existe evidencia contundente para demostrar que los tipos de cambio fijos se han vuelto más riesgosos en un mundo con movilidad de capitales, y de allí que varios países emergentes se han movido en dirección hacia los tipos de cambio flexibles. De todas maneras advierten que eso no significa necesariamente, como argumentaba la teoría tradicional, que los países con regímenes cambiarios flotantes requieren menos reservas. Aparte de la necesidad de mantener cierto nivel de reservas por razones estratégicas asociadas al concepto tradicional de “escudo protector” contra las adversidades, es ya una realidad que los países tienden a administrar la flotación de sus tipos de cambio. Según ellos, es muy difícil encontrar un país que durante un tiempo prolongado se haya adherido completamente a un régimen cambiario totalmente libre o a una flotación limpia. Eso incluye a los Estados Unidos que ha intervenido en los mercados cambiarios a pesar de que no tiene tipo de cambio objetivo. Indican que los tipos de cambio libres son más problemáticos para los países emergentes debido, entre otras razones, a la falta de profundidad de sus mercados cambiarios. Admiten que el grado de control sobre las transacciones de capital es relevante para determinar las reservas requeridas por cada país. Pero asumen que los Bancos Centrales no toman en cuenta los controles en la cuenta de capitales ni el incumplimiento en el pago de la deuda externa, como elementos a considerar al momento de definir el nivel adecuado de reservas. Afirman que las evidencias ponen de manifiesto que *los países con niveles holgados de reservas, particularmente con respecto a sus obligaciones en moneda extranjera de corto plazo, son menos susceptibles de sufrir crisis financieras, que aquéllos con reservas relativamente bajas.* Recomiendan entonces que se tome en consideración el monto de la deuda a corto plazo, así como la porción de la probable

salida de capitales que puedan realizar los residentes del país, a fin de establecer el nivel adecuado de reservas internacionales.

Estos mismos autores reconocen que se han formulado críticas a la acumulación excesiva de reservas. Tales críticas resaltan el elevado costo de mantenerlas (cuando las reservas son el producto de endeudamiento externo), particularmente cuando se invierten en títulos del Tesoro americano (EEUU) que rinden una ganancia modesta, muy por debajo del costo de financiamiento que paga el gobierno tanto por su deuda en moneda doméstica como en dólares. Adicionalmente, señalan que el rendimiento de las reservas es mucho más bajo que el costo de oportunidad de ellas, medido en términos del retorno potencial de inversión real en la economía. Pero los que sostienen la tesis contraria, esto es, quienes defienden la conveniencia de acumular niveles holgados de reservas destacan que el costo de mantenerlas es relativamente pequeño con respecto a las consecuencias económicas y sociales de una crisis. Sobre todo, porque cuando los países emergentes más necesitan reservas -en los momentos de crisis- es cuando los mercados financieros son menos accesibles e inclusive pueden cerrarse por completo debido a consideraciones relacionadas con las preocupaciones sobre el riesgo país. Inclusive, un respaldo financiero del Fondo Monetario Internacional no se encuentra garantizado y, cuando se obtiene, viene acompañado de condiciones estrictas que no necesariamente pueden ser las más indicadas para solventar los problemas confrontados. Por lo tanto, hay que tomar en cuenta ambas situaciones (el costo que tengan las reservas y las implicaciones sociales y económicas de una crisis), al momento de definir el nivel adecuado de reservas.

Por las anteriores razones es evidente que resulta imprescindible contar con reservas internacionales holgadas. La crisis asiática puso de manifiesto que los países con mayores volúmenes de reservas internacionales se vieron menos afectados por la debacle. Así, por ejemplo, Malasia se protegió de daños mayores gracias al volumen de sus reservas internacionales y al control de cambio que impuso al inicio de la crisis. El caso de China fue más paradigmático. Este país no se vio afectado en absoluto y mantuvo su tasa de cambio estable por sus altas reservas internacionales y el estricto control que había establecido sobre la salida de capitales, mucho tiempo atrás. Con posterioridad a la crisis, los países asiáticos han incrementado sustancialmente sus reservas internacionales y no se han planteado afectar los niveles de las mismas. En un estudio realizado por Calvo (1996)⁸ se concluye que mientras mayor es la relación de las reservas con respecto al dinero en circulación, menos probabilidades existen de sufrir crisis económicas. *En conclusión, se puede afirmar que un nivel alto de reservas protege contra crisis y contagios.*

Lo que importa destacar es que *en ninguno de los estudios realizados sobre este asunto se recomienda que en caso de una acumulación de reservas internacionales alta, cualquiera sea su origen, el gobierno haga uso fiscal de los excedentes en poder de la autoridad monetaria, sin cancelar el correspondiente contravalor en moneda nacional.*

⁸ Calvo, Guillermo, (1996), *Capital Flows and Macroeconomic Management: Tequila Lessons*, *International Journal of Finance & Economics*, July 1996.

4.3.- El caso especial de Venezuela

Visto a la luz de cualquiera de los estudios anteriores, el caso de Venezuela presenta particularidades, incluso cuando evaluamos sus requerimientos de reservas internacionales. En el transcurso del tiempo, ha sido holgado el volumen de sus reservas lo que en parte explica que Venezuela no haya padecido hasta ahora una crisis de alta inflación como las que se sufrieron, por ejemplo, en los países del Cono Sur, debido a alguno de los mecanismos de financiamiento monetario del gasto público. Por el contrario, en Venezuela la mezcla de equivocadas políticas macroeconómicas y un volumen bajo de reservas produjo la crisis cambiaria de 1983 y posteriormente, la crisis bancaria de 1994.

En la actualidad, la posición de reservas del país es particularmente elevada gracias a los altos precios que ha alcanzado el petróleo, al punto que para el momento de la promulgación de la Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela, ese volumen rebasaba **los Veintiocho Mil Millones de Dólares (US\$ 28.000.000.000)**. Este hecho, aunado al control de cambio existente, ha impactado significativamente la cantidad de dinero en circulación, lo cual ha llevado a las autoridades del Banco Central de Venezuela a absorber, a un costo creciente, los excedentes de liquidez monetaria.

Ante un panorama como el anterior, de aumento de los ingresos petroleros en divisas, tiene sentido considerar medidas de ahorro, siguiendo lo establecido en el artículo 321 de la Constitución, sobre la creación de un fondo de estabilización macroeconómica, destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado. De esta forma, en búsqueda de disciplina fiscal, se restringe el

crecimiento indeseado de la liquidez monetaria, con lo cual se evitan los costos que ese hecho causa a la política monetaria del Banco Central de Venezuela y las presiones inflacionarias.

No es nueva la pretensión de utilizar los activos externos para fines de desarrollo económico interno, pero esto debe hacer respetando el bien pensado artículo 321, el cual le permite al Estado garantizar los ingresos fiscales frente a la contingencia de caída en los ingresos petroleros. A este respecto, tiene vigencia el señalamiento de Rafael Crazut, actual Director del Banco Central de Venezuela, cuando afirma:

Desde un punto de vista conceptual, la utilización de las reservas monetarias internacionales o el probable excedente de éstas para financiar el desarrollo a través del crédito directo, se encuentra en contradicción con las funciones que normalmente se atribuyen a dichas reservas, y que son, en última instancia, las de garantizar la continuidad de los pagos internacionales... Cabría observar, por otra parte, que el propio crecimiento económico requiere de un volumen apreciable de reservas para garantizar la importación de maquinarias, equipos y otros insumos procedentes del exterior, así como para el pago de servicios financieros y no financieros⁹.

Es importante destacar que las aspiraciones que se tienen de emplear una porción de nuestros activos externos en forma directa para planes de desarrollo y mejorar de la calidad de vida de los venezolanos, no terminen por convertirse en políticas bienintencionadas pero mal fundamentadas, que produzcan un enorme daño económico y social (perdida del poder adquisitivo del salario) sobre nuestra economía y sociedad a mediano plazo.

Por otra parte, hay que destacar que la creación monetaria en Venezuela descansa determinantemente en las reservas internacionales que mantiene el Banco Central de Venezuela. *La*

⁹ Crazut, Rafael, Ob. Cit. (p. 310).

moneda que emite el Banco Central de Venezuela no es otra cosa que la contraparte de los dólares acumulados, previamente comprados a PDVSA u otros exportadores. Por tanto, las reservas internacionales pueden ser elevadas como reflejo de un alto gasto público (y alta liquidez monetaria), financiado con el ingreso petrolero o con el endeudamiento externo. Ello sugiere que en ningún momento existen reservas que se puedan llamar excedentes, pues es la contraparte de la expansión fiscal y monetaria. Desde el punto de vista de la contabilidad de la banca central, la discusión sobre lo que se considere excedentario en el monto de reservas internacionales mantenidas por el Banco Central de Venezuela, carece de sentido.

La interrogante se plantea debido al cálculo que hacen los bancos centrales de las reservas internacionales *óptimas*, lo cual es algo distinto, y cuyo objeto es conocer la relación costo-beneficio de mantener un determinado monto de activos externos. En general, se trata de calcular estadísticamente una función del costo estimado de mantener reservas cuyos argumentos son el costo de oportunidad de mantenerlas y el costo social del agotamiento de los activos externos¹⁰. Por consiguiente, los bancos centrales se enfrentan a la alternativa de mantener reservas altas, o inducir su disminución, sin obviar la cancelación de su contravalor en moneda nacional. Buena parte de las variables empleadas en estimaciones sobre el nivel óptimo o adecuado de reservas internacionales, no son observables, de manera tal que hay que construirlas a partir de otras o emplear variables sucedáneas para

¹⁰ Para mayores detalles técnicos y las correspondientes estimaciones para Venezuela, ver Blanco y Córdoba (1996). “El nivel óptimo de reservas internacionales. El caso venezolano”. BCV Documento de trabajo No 2, 1996. BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (2004). “BCV-Vicepresidencia de estudios: Informe sobre los niveles de reservas internacionales en Venezuela” Documento de trabajo No 63, 2004.

representarlas, hecho que tiende a sesgar las estimaciones. Con todo y ese sesgo, es práctica común su cálculo, el cual debe interpretarse con tino para evitar deducir que la diferencia entre la estimación de la variable y su observación, pueda catalogarse como “excedente”.

Más allá de los aspectos técnicos y metodológicos de las estimaciones del nivel óptimo de las reservas internacionales, está el hecho de que un nivel estimado que supera el óptimo, *jamás debe entenderse como sinónimo de reservas internacionales excedentarias.*

Ello indica que los bancos centrales incurren en costos, pero nunca que las reservas sobran y que deben usarse para propósitos fiscales, sin entregar su contravalor en moneda nacional. Ocurre que algunos bancos centrales ponderan más el costo social del agotamiento de las reservas y por tal razón suelen disponer de montos de activos exteriores que pueden lucir muy altos. Esta conducta de los bancos centrales tiende a ocurrir en aquellas economías que han sufrido crisis cambiarias recurrentes lo que requiere una posición de reservas suficientes para disuadir cualquier ataque especulativo. En forma similar, en el caso de economías donde predomina la volatilidad macroeconómica como en Venezuela, debida a la dependencia petrolera, cuando esta circunstancia prevalece, el Banco Central compra una especie de póliza de seguro ante el probable evento de que el sector externo de la economía registre oscilaciones que se traduzcan en tensiones generalizadas de la economía.

En un entorno en el cual los movimientos de capital son la norma, las economías abiertas tienden a estar expuestas a salidas

súbitas de capital tanto por un deterioro de los fundamentos de la economía, como por el efecto contagio que al propagarse impacta con severidad a las economías emergentes, las cuales usualmente no cuentan con el marco regulatorio ni con mecanismos de cobertura de los riesgos cambiarios.

Un factor adicional que complica los cálculos de los niveles óptimos en Venezuela, es la existencia de un régimen de control de cambio, el cual dosifica y restringe la entrega de divisas según criterios del ente regulador (CADIVI), lo cual induce un alza temporal de las reservas internacionales, y puede llevar a argumentos falaces sobre un supuesto “exceso” de reservas; situación que no sería posible en ausencia de este régimen cambiario. Un control de cambios integral crea una especie de dique que imposibilita que la economía drene oportunamente la liquidez monetaria que los agentes económicos no desean mantener. De esta manera, el control de cambios es una fuente permanente de desequilibrio en el mercado monetario, lo cual obliga al BCV a instrumentar una costosa política de absorción monetaria.

4.4.- Las consecuencias económicas de las normas objeto de la presente acción de inconstitucionalidad

Como veremos más adelante, las normas impugnadas de la Ley del Banco Central de Venezuela permitirán que las divisas que se consideren “excedentarias” sean transferidas del Banco Central de Venezuela a un ente dependiente del Ejecutivo, sin que el instituto emisor reciba el contravalor correspondiente en moneda nacional; tales recursos van a un Fondo dispuesto por el Ejecutivo Nacional, “a los fines del financiamiento de proyectos de inversión

en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas”.

La circulación monetaria cuenta con un mecanismo automático de nivelación a través de las reservas internacionales. En la medida que estas últimas aumentan se produce de inmediato un incremento en la liquidez monetaria; pero esta última se reduce, cuando aumenta la demanda de divisas y por tanto de reservas. Esta dinámica está claramente recogida en los artículos 101 y 102 de la Ley del Banco Central de Venezuela. Con la aprobación de las normas cuestionadas el Banco Central de Venezuela se vio obligado a transferir al Ejecutivo Nacional la cantidad de **US\$ 6.000.000.000,00** de las reservas internacionales, sin sustraer la contraparte en bolívares correspondiente. Esa falta de contrapartida hará que la base monetaria pierda respaldo en términos de la alícuota que le corresponde de las reservas, lo que en forma gradual le resta solidez a la moneda, como ya se ha señalado.

La práctica económica bancentralista no registra un caso como el derivado de las normas impugnadas, es decir, que autoridades del Ejecutivo Nacional hagan uso fiscal de parte de las reservas internacionales administradas por la autoridad monetaria, sin pago de su contravalor en moneda nacional. Lo que si ha ocurrido en otras economías es poner en práctica políticas o medidas para evitar la acumulación excesiva de reservas, sin que ello implique una confiscación de las reservas en poder de la autoridad monetaria.

La contribución fiscal de PDVSA, es posible porque la empresa vende las divisas al Banco Central de Venezuela, de manera que PDVSA tiene en moneda nacional el equivalente de las divisas que transa con el Banco Central de Venezuela. Si las reservas aumentan, lo mismo ocurre con los ingresos de PDVSA en bolívares, la contribución fiscal y usualmente el gasto público. Esto es lo que ha ocurrido en Venezuela, cuando parte importante de la expansión del gasto público se financió con los aportes fiscales de PDVSA, y más recientemente desde 2003, con el gasto parafiscal de la empresa petrolera. Al impedirse la transformación de las exportaciones petroleras en reservas internacionales, PDVSA puede retener esos fondos, sin control del Banco Central de Venezuela. Si el gobierno exige esos recursos para gastarlos *internamente* se arriba al mecanismo tradicional, toda vez que en este caso el gobierno tendría que venderlos al Banco Central de Venezuela para obtener bolívares, aumentarían las reservas, el gasto y por tanto la base monetaria. Aunque bajo este mecanismo no hay uso monetario indebido de reservas internacionales, si se está realizando un gasto que no ha sido previsto en la ley de presupuesto, violando el artículo 314 de la Constitución.

Un caso no muy diferente ocurre cuando los fondos que retiene PDVSA se gastan en el *exterior*. Al no intervenir el Banco Central de Venezuela, no se produce la expansión de la base monetaria y el gobierno tendrá más recursos – liberados por los gastos en el exterior - para gastarlos internamente para nuevos fines fiscales.

Si PDVSA puede mantener fondos en divisas al margen del Banco Central de Venezuela, es evidente que con ello *se quiebra el principio de la centralización de las divisas que ha existido en*

Venezuela, con el objeto de coordinar la gestión de la política monetaria y cambiaria. Principio que ahora tiene rango y jerarquía constitucional, según el artículo 320.

Por otra parte, uno de los avances institucionales más importantes de la banca central ha sido la de impedir que los institutos emisores financien los déficit fiscales, en vista de la experiencias inflacionarias derivadas del financiamiento monetario. Los casos de hiperinflaciones en Alemania, Hungría y Austria durante los años treinta del siglo XX dejaron evidencia firme de la relación existente entre financiamiento monetario del déficit y la hiperinflación. Los procesos de alta inflación y episodios hiperinflacionarios en países de América Latina como Argentina, Perú, Bolivia y Nicaragua igualmente obedecieron a las diversas formas de emisiones monetarias como instrumento para enjugar los desbalances fiscales.

Esta doctrina económica anti-inflacionaria fue recogida adecuadamente en el artículo 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde se estableció que:

En el ejercicio de sus funciones el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar políticas fiscales deficitarias.

Aunque los recursos del Fondo (FONDEN) a que hace referencia el artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela se realicen total o parcialmente en moneda extranjera con el propósito de tratar de evitar una incidencia monetaria, existe el financiamiento del déficit fiscal, pues se trata de usos fiscales asignados por el Poder Ejecutivo, para ser financiados fuera del Presupuesto Nacional, con el uso indebido de las Reservas

Internacionales. El hecho de que esos fondos en divisas provengan del Banco Central de Venezuela, por bolívares previamente creados en la compra de divisas a PDVSA, pone de manifiesto una *doble monetización*, al no tener el gobierno que desembolsar bolívares para disponer de estas divisas. El precedente que se crea al financiar de esta manera los nuevos gastos fiscales, al margen del presupuesto nacional, compromete la credibilidad del BCV en su capacidad de control monetario y reduce efectivamente el respaldo en reservas de la moneda nacional.

Desde el punto vista contable, la transferencia de las divisas al gobierno es similar a una descapitalización del Banco Central de Venezuela. La disminución de un activo, en este caso las reservas internacionales, sin que la misma haya sido compensada con la reposición de otro activo o con una disminución de los pasivos, es indiscutible que se expresa en una disminución del patrimonio del Banco Central de Venezuela. Esta pérdida patrimonial del Banco Central de Venezuela, incluso puede llegar a ser una causal de despido de los Directores del Banco Central de Venezuela, según el artículo 25 de la Ley del Banco Central de Venezuela, el cual establece:

Serán removidos de sus cargos, previa audiencia del afectado, el Presidente o Presidenta del Banco y los Directores o Directoras elegidos o elegidas, que incurran en alguna de los siguientes supuestos:
(Omissis)
6. Perjuicio grave, causado intencionalmente o por negligencia manifiesta, al patrimonio del Banco Central de Venezuela o de la República.

En este sentido, un aspecto que debe tenerse presente lo constituye la obligación que se le impuso al Banco Central de

Venezuela de calcular el *nivel adecuado* de reservas internacionales, según el artículo 7:

El Banco Central de Venezuela a los efectos de la estimación del nivel adecuado de reservas internacionales establecerá una única metodología, cuyos parámetros se adecuarán a las características estructurales de la economía venezolana. En caso de no determinarse la única metodología, el Banco Central de Venezuela enviará a la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, los estudios realizados y ésta decidirá la metodología a usarse.

En virtud de la presunta existencia de diversas metodologías para estimar el nivel adecuado de reservas, un tema muy diferente al nivel óptimo de reservas internacionales discutido anteriormente, se infiere que quien decidirá al final el monto adecuado es la Asamblea Nacional, lo que representa un incentivo muy poderoso para seleccionar aquel método que maximice la entrega del “remanente” de reservas “excedentarias” al gobierno, es decir, convalidando políticas fiscales deficitarias.

Además, es cuestionable la conveniencia de la metodología a los “*parámetros estructurales de la economía venezolana*” sin previamente establecer un criterio sobre qué se considera un parámetro estructural. Puede ser difícil desde el punto de vista técnico la incorporación de tales parámetros debido a la carencia de series estadísticas apropiadas para representarlos o por lo complicado que puede resultar observar tales parámetros. Ello sugiere que el Banco Central de Venezuela va a estar sometido a permanentes tensiones cuando se elabore el Presupuesto Nacional y haya que arbitrar recursos para financiar los planes gubernamentales.

La subjetividad que puede privar en la definición de los “*parámetros estructurales de la economía venezolana*” puede

llevar a justificar la adopción de criterios políticos, coyunturales, en lugar de una valoración más técnica y objetiva.

V

Análisis de los argumentos que fundamentan la presente acción de inconstitucionalidad

Ciudadanos Magistrados, las normas objeto de la presente acción son inconstitucionales, al socavar la capacidad del Banco Central de Venezuela de cumplir con sus objetivos fundamentales de lograr la estabilidad de precios y de preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria, con la pérdida de respaldo en reservas internacionales de nuestra moneda.

Las facultades constitucionales del Banco Central de Venezuela cumplen además el importante propósito de evitar que se pueda debilitar el valor de la moneda al ser obligado a convalidar o financiar políticas fiscales, bajo cualquier mecanismo monetario o doble uso de las reservas internacionales, como se ha explicado.

Veamos en concreto cada una de estas violaciones constitucionales:

5.1.- Las competencias monetarias del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA.

Debemos comenzar por destacar que el artículo 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone lo siguiente:

“Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela. El objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el Bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República.

El Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia. El Banco Central de Venezuela ejercerá sus funciones en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación.

Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley.”

En el mismo sentido, el artículo 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que:

“...En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.”

En forma similar, el Artículo 148 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público establece que:

“Serán nulas y sin efectos las cláusulas del acuerdo que puedan comprometer la independencia del Banco Central de Venezuela, que presupongan o deriven el establecimiento de directrices por parte del Ejecutivo en la gestión del Banco o que tiendan a convalidar o financiar políticas deficitarias por parte del ente emisor.”

Como puede observarse, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la legislación financiera no contempla ninguna excepción en cuanto al manejo y administración de las reservas internacionales, más bien hace hincapié en que las competencias del Banco Central de Venezuela son exclusivas y obligatorias y no puede estar subordinado a las políticas fiscales del Poder Ejecutivo. Es el Banco Central de Venezuela, y sólo el

Banco Central de Venezuela, el órgano competente para decidir sobre la administración de las reservas internacionales.

Sin embargo, las normas de la Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, señalan lo siguiente:

Artículo 113.- ...El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Artículo 114.- El Banco Central de Venezuela a los efectos de la estimación del Nivel Adecuado de Reservas Internacionales, establecerá una única metodología, cuyos parámetros se adecuarán a las características estructurales de la economía venezolana. En caso de no determinarse la única metodología el Banco Central de Venezuela enviará a la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, los estudios realizados y ésta decidirá la metodología a usarse.

Disposición Transitoria Décima.- Al entrar en vigencia esta Ley, el Banco Central de Venezuela en el Ejercicio Fiscal 2005 liberará y transferirá, por única vez, al Ejecutivo Nacional, en cuenta abierta en divisas en el Banco Central de Venezuela a nombre del Fondo que se creará para tal fin, seis mil millones de dólares de los Estados Unidos de América.

La transferencia se realizará conforme a un cronograma acordado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela.

Los recursos transferidos al Fondo, de acuerdo a esta Disposición Transitoria, sólo serán utilizados por éste, en divisas, para el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Vemos como estas disposiciones permiten que el Ejecutivo Nacional utilice para fines fiscales, a través de su dependencia FONDEN, distinto y ajeno al Banco Central de Venezuela, una porción de las reservas que deberá ser rebajado del patrimonio del mismo. Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela hubiese

sido factible modificar la Ley del Banco Central de Venezuela en los términos expuestos en las normas cuestionadas (en lo que se refiere a la confiscación de una parte de las reservas internacionales), aún cuando tal reforma fuese cuestionable desde el punto de vista de la estabilidad económica y financiera. Pero bajo el imperio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tal reforma es inconstitucional.

En efecto, el artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela contiene una contradicción con el contenido del artículo 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al alterar el mecanismo mediante el cual PDVSA debe vender al BCV todas las divisas producto de las exportaciones petroleras. Según el artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela, PDVSA no está obligada a negociar con el ente emisor solamente las divisas necesarias para el financiamiento de sus gastos internos y la contribución fiscal, sino que está facultada para mantener fondos en divisas al margen del Banco Central de Venezuela. Es evidente que con ello se quiebra el principio de la centralización de las divisas que ha existido en Venezuela con el objeto de facilitar el manejo de la política monetaria y cambiaria en procura de la estabilidad monetaria y de precios.

De hecho, en la Disposición Transitoria Décima, la Asamblea Nacional, y no el Banco Central de Venezuela, ordena la transferencia al Ejecutivo Nacional la cantidad de **Seis Mil Millones de Dólares (US\$ 6.000.000.000,00)**, por única vez, con el objeto de establecer un Fondo en divisas (FONDEN), para ser utilizado por el gobierno para *fines fiscales* definidos como: “el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la

deuda pública externa; así como la atención de situaciones especiales y estratégicas”.

Es decir, por un lado la Ley del Banco Central de Venezuela (artículos 113 y 114) permite la posibilidad de que en el futuro PDVSA pueda mantener divisas a disposición del Ejecutivo Nacional, sin enterarlas al Banco Central de Venezuela, y por otra parte, la Disposición Transitoria Décima ordena poner a disposición del Ejecutivo Nacional, un monto de **Seis Mil Millones de Dólares (US\$ 6.000.000.000,00)**, sin cumplir con el mecanismo constitucional previsto en los artículos 113 y 114 de la mencionada Ley.

La Disposición Transitoria Décima de la Ley *in commento* vulnera el papel del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA como el único y exclusivo garante de la estabilidad monetaria de Venezuela, tal como se pauta en los Artículos 318 y 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues bajo la reforma aprobada es muy difícil, por no ser imposible, que el BCV pueda lograr la estabilidad de precios o la preservación del valor interno y externo de la unidad monetaria. El Banco Central de Venezuela al haber entregado al Ejecutivo Nacional **Seis Mil Millones de Dólares (US\$ 6.000.000.000,00)** y disminuir las reservas internacionales, los bolívares en circulación tienen un menor respaldo, lo que inicia, posteriormente, un proceso gradual de ajustes de precios para compensar por dicha pérdida, la salida de capitales y presión en el mercado cambiario paralelo. Este proceso es mitigado temporalmente por los altos precios del petróleo y el control cambiario que dosifica la entrega de divisas. Por tanto, las normas impugnadas atentan contra el valor interno de la unidad monetaria al minar su respaldo y en consecuencia la

estabilidad de los precios, lo cual afecta al ingreso familiar de todos los venezolanos.

Debe decirse que la venta obligatoria de las divisas obtenidas por PDVSA había sido también establecida en el Convenio Cambiario N° 1, mediante el cual se dicta el Régimen para la Administración de Divisas (Gaceta Oficial N° 37.653, del 19 de marzo de 2003). En efecto, los artículos 12 y 15 de este Convenio Cambiario No. 1 establecen:

Artículo 12.- La totalidad de las divisas originadas por las actividades de Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que las produzca, serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela, quien las adquirirá al tipo de cambio que fijará de conformidad con lo pautado en el artículo 6 de este Convenio. La venta obligatoria comprende también las cantidades que las empresas operadoras del sector petrolero deben transferir a Petróleos de Venezuela, S.A., de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Artículo 15.- Petróleos de Venezuela, S.A. y sus empresas filiales no podrán mantener fondos en divisas por más de cuarenta y ocho (48) horas, salvo lo que corresponda a los fondos colocados en el exterior hasta por el monto máximo que autorice el Directorio del Banco Central de Venezuela de acuerdo con sus necesidades. Dichos fondos autorizados serán administrados libremente por sus titulares, por lo que éstos podrán realizar las colocaciones que estimen convenientes a sus intereses. Las divisas que se obtengan por el manejo de estos fondos deberán ser vendidas al Banco Central de Venezuela.

Cuando Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales utilicen tales fondos para el pago de sus obligaciones en moneda extranjera, podrán adquirir divisas del Banco Central de Venezuela hasta reponer el monto máximo autorizado, en el entendido de que la disponibilidad y operación de dichos fondos no implicará erogaciones en el ejercicio presupuestario de que se trate, mayores a las previstas en el correspondiente presupuesto de egresos de divisas que hubiere sido aprobado de conformidad con lo previsto en el artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales deberán informar al Banco Central de Venezuela, mensualmente y por escrito, sobre la ejecución del correspondiente presupuesto de divisas.

La Reforma Parcial de la Ley objeto del presente recurso, pretende cambiar el espíritu del legislador al introducir un articulado que remueve las bases de salud y estabilidad

económica y financiera en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Eso pone en riesgo la seguridad económica y la estabilidad del signo monetario, despojándole al órgano técnico constitucionalmente competente (BANCO CENTRAL DE VENEZUELA), la administración de las reservas internacionales.

Una muestra de que lo que las normas impugnadas pretenden, en verdad, es una modificación de nuestra Constitución, es la intervención del Diputado Rodrigo Cabeza¹¹, en la Segunda Discusión del Proyecto de Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, lo cual forma parte del espíritu del Legislador, en la que afirmó lo siguiente:

El Presidente de esta Nación, sus Ministros de la Economía, los diputados que le acompañan en la formulación de las políticas económicas tenemos la convicción de que era urgente hacer un cambio en una materia esencial al manejo de las divisas de nuestra República.

La centralización de las divisas en el Banco Central de Venezuela, acordadas por el gobierno de Herrera Campíns en el año 82, significan una camisa de fuerza para la política fiscal, que, como todos saben, o los que conocen de esta materia y los que mal gobernaron este país también lo saben, las inmensas rigideces del Presupuesto de la Nación, que destina su mayor componente al gasto corriente, al gasto burocrático, alguno malo, alguno bueno ese gasto burocrático, al pago de la deuda, arrincona todo ese gasto la posibilidad de alimentar la inversión pública en Venezuela¹².

Como puede apreciarse de esta intervención del Diputado promotor de la Reforma de la Ley, lo que se busca cambiar es la competencia exclusiva que el artículo 318 le atribuye al Banco Central de Venezuela.

¹¹ El Diputado Rodrigo Cabeza fue uno de los proponentes del Proyecto de Reforma de la Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA.

¹² Esta discusión parlamentaria puede verse en www.asambleanacional.gov.ve.

En suma, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es el Banco Central de Venezuela quien está facultado para administrar la totalidad de las reservas internacionales, y ello constituye una potestad indelegable y, por tanto, el procedimiento que podía utilizar el gobierno para hacerse de una porción de las reservas internacionales era comprándolas al Banco Central de Venezuela, con lo cual esos activos dejaban de ser reservas internacionales. Por ello, es incompatible con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la desviación e inversión, por parte del Ejecutivo Nacional, de una porción de las reservas internacionales.

Por otra parte, el artículo 114 de la Reforma de la Ley establece lo siguiente:

El Banco Central de Venezuela a los efectos de la estimación del Nivel Adecuado de Reservas Internacionales, establecerá una única metodología, cuyos parámetros se adecuarán a las características estructurales de la economía venezolana. En caso de no determinarse la única metodología el Banco Central de Venezuela enviará a la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, los estudios realizados y ésta decidirá la metodología a usarse.

Ya hemos expuesto anteriormente cómo desde el punto de vista técnico-económico es imposible hablar de una metodología para la determinación del nivel adecuado de reservas internacionales; pero en todo caso, lo que nos interesa resaltar aquí es que esta norma impugnada le asigna a la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional la selección de la metodología a utilizarse. Se trata de una *usurpación* por parte de la Asamblea Nacional, *de las facultades administrativas y monetarias propias del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA.*

Esto contradice nuevamente el contenido del artículo 318 de la Constitución, el cual le otorga al BANCO CENTRAL DE VENEZUELA la competencia para administrar las reservas internacionales, en forma exclusiva y obligatoria.

En efecto, esta facultad del BCV se atribuyó, entre otras razones, con el objeto de evitar que el control y la administración de las reservas internacionales salga del organismo técnico y constitucionalmente encargado, para pasar a un órgano fundamentalmente político (la Asamblea Nacional); lo que puede comprometer seriamente la estabilidad macroeconómica del país, ante decisiones de naturaleza política o circunstancial.

5.2.- La violación a la norma constitucional referida a la elaboración y ejecución del presupuesto nacional.

Otra de las graves contradicciones de las normas impugnadas con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tiene que ver con el control del gasto público. En efecto, el artículo 314 constitucional, establece que:

No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de Presupuesto....

Se trata por tanto de una norma de orden fiscal para el Estado de Derecho, como lo es el *Principio de Legalidad Presupuestaria*. Este principio, el cual prohíbe al Poder Ejecutivo, utilizar dineros públicos para financiar gastos extra presupuestarios, por más importantes que sean para la sociedad, sin que tales gastos estén previstos y autorizados previamente y expresamente en la Ley de Presupuesto, aprobadas por el Poder Legislativo. Se trata por tanto de un sano principio y técnica constitucional para dar

transparencia y controlar al Ejecutivo en las decisiones y ejecución del gasto público, mediante la Ley de Presupuesto.

El hecho de que se vaya a financiar gastos *en divisas* de inversión real, salud o educación con cargos a los recursos provenientes de las reservas internacionales y transferidas a FONDEN, tal y como lo establece la Disposición Transitoria Décima, constituye una violación al Texto Fundamental, toda vez que esas erogaciones han debido preverse en el presupuesto nacional, aprobado por la Asamblea Nacional en el año anterior.

Es decir, cualquier gasto que el Ejecutivo Nacional haga con cargo a Fondo (FONDEN) a que hace referencia el artículo 113 de la Ley del BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, sería un gasto no previsto en la Ley de Presupuesto, lo que está expresamente prohibido por el artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por otra parte, el artículo 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, citado previamente, establece que:

...En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.

En el mismo sentido, el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público establece:

No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista.

Y el artículo 52 de esa misma Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público:

No se podrán efectuar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos del servicio de la deuda pública.

Por tanto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la legislación financiera del sector público prohíbe expresamente la posibilidad de que el BCV financie gastos no previstos en la Ley de Presupuesto, ni el financiamiento de políticas fiscales deficitarias, así sea para atender proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas. Todos estos gastos se pueden establecer dentro del orden fiscal que establece la Constitución y la disciplina presupuestaria. Como se ha explicado, al provenir los recursos del Banco Central de Venezuela, implica un financiamiento monetario del gasto público extra presupuestario, es decir, de gasto deficitario que no cuenta con una contraparte en ingresos ordinarios.

5.3.- El establecimiento del monto de divisas a ser entregadas por el BCV al Ejecutivo Nacional, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Ni en la Exposición de Motivos, ni durante el debate parlamentario se presentó fundamento técnico-económico alguno acerca del por qué se arribó al monto de Seis Mil Millones de Dólares, ni del eventual impacto económico y social de pasar esta parte de las reservas internacionales al Fondo (FONDEN), con fines fiscales. Al momento de presentarse el Proyecto de Reforma de la Ley objeto de análisis, un conjunto de diputados objetaron la admisión del Proyecto para su Primera Discusión, toda vez que carecía del respectivo *Informe de Impacto Económico*.

En efecto, el Proyecto de Reforma de la Ley, fue presentado por varios parlamentarios del partido de gobierno el 16 de junio de 2005; y el 21 de junio de 2005 (5 días después) fue aprobado el Proyecto en Primera Discusión, lo que evidencia que la Asamblea Nacional no cumplió con lo dispuesto en el artículo 134 de su propio Reglamento de Interior y Debates, el cual obliga a elaborar el respectivo Informe de Impacto Económico. En esa sesión parlamentaria del 21 de junio de 2005 se discutió lo siguiente:

“EL SECRETARIO.- (*Lee*): *"Primera discusión del proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela"*. Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE. (*Segundo Vicepresidente*) En consideración. Tiene la palabra el diputado Venicio Yara Pérez, para una moción de orden.

DIPUTADO PÉREZ (*VENICIO YARA*) Ciudadano Presidente, colegas Diputados y Diputadas: Nosotros hemos solicitado el Estudio de Impacto Económico, para la discusión de este importante proyecto de Ley como es la Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, y tanto en Secretaría como en archivo nos dicen que no existe; y el artículo 134 del Reglamento Interior y de Debates plantea - el Secretario lo puede leer si usted se lo ordena- que el mismo es necesario y debe ser traído hoy a Plenaria para su discusión y más aún cuando estamos hablando de modificar la Ley del Banco Central de Venezuela, que es la que nos garantiza la estabilidad económica y monetaria de nuestro país.

Por lo tanto, considero que es sumamente importante que sin previo requisito, establecido en el artículo 134 del Reglamento Interior y de Debates, no puede ser posible la discusión de la misma porque, en primer lugar, se está incumpliendo con el artículo, y en segundo lugar, que es de suma importancia para nosotros los diputados poder conocer el alcance y el impacto económico que va a traer la creación de un fondo especial que está contenido dentro de la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela; o sea, unos dólares que van a salir de allí. Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE. (*Segundo Vicepresidente*) Informe ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.- La Secretaría quiere informar que no ha recibido esa solicitud a la que hace referencia el diputado Venicio Yara Pérez y dentro de la Exposición de Motivos está contemplado el impacto económico del proyecto de Ley en referencia. Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE. *(Segundo Vicepresidente)* Informe si fue distribuido el anteproyecto de reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela a todos los parlamentarios, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.- Fue distribuido de acuerdo al artículo 134 del Reglamento Interior y de Debates, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE. *(Segundo Vicepresidente)* Diputado Rodrigo Cabeza, sírvase acercarse a la Presidencia, por favor. *(Pausa) (Hora 3:03 p.m.) (En este momento los diputados Rodrigo Cabeza, Elvis Amoroso, Ricardo Sanguino y la diputada Cilia Flores se acercan a la Presidencial)*

En virtud de que los parlamentarios proponentes manifiestan haber consignado el impacto económico exigido en el numeral 5 del artículo 134 del Reglamento Interior y de Debates y Secretaría manifiesta no tenerlo, y los parlamentarios no lo han recibido, voy a proponer a la Cámara que se difiera temporalmente este punto, continuamos con el segundo punto del Orden del Día, y una vez que Secretaría distribuya el impacto económico procederemos a la discusión de este proyecto de Ley.

Tiene la palabra el diputado Pedro Segundo Blanco para una moción de información.

DIPUTADO BLANCO *(PEDRO SEGUNDO)* Ciudadano Presidente, colegas Diputados y Diputadas: En todo caso no puede diferirlo temporalmente porque el informe de impacto económico tenemos, por lo menos, que leerlo.

Entonces le solicitaría, ciudadano Presidente, como se lo acabo de decir, que guardemos la forma y que si no lo tenemos a mano en este momento se difiera y se incluya como primer punto en la próxima sesión, pero que nos permitan por lo menos leer el informe de impacto económico para compaginarlo con el proyecto de reforma que el Gobierno está planteando para la Ley del Banco Central de Venezuela, dada la importancia de la materia. Por tal razón, y dado lo álgido del tema, considero que racionalmente deberíamos actuar, y lo exhorto a que nos distribuyan el informe y, repito, se coloque como primer punto en la próxima sesión, si es así que lo quiere el Gobierno. Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE. *(Segundo Vicepresidente)* Les voy a informar a los ciudadanos parlamentarios que de esto no vamos a hacer un debate. Vamos a votar el diferimiento temporal de la primera discusión del proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Una vez que Secretaría lo distribuya volverá el punto a discusión y tomaremos la decisión o de diferirlo para la próxima sesión o de proceder a la discusión y vamos a continuar con el Orden del Día pautado. No hay debate sobre este punto, ciudadano Diputado.

Para una moción de orden tiene la palabra la diputada Vestalia Sampedro de Araujo.

DIPUTADA SAMPEDRO DE ARAUJO (*VESTALIA*) Ciudadano Presidente, colegas diputadas y diputados: el texto establece que para la discusión de un proyecto es necesaria la exposición de motivos, el impacto y el texto del mismo proyecto, aprobado por una comisión permanente o presentada por unos diputados o la iniciativa parlamentaria que pueda tomar. Eso forma parte del texto, no puede ser que se difiera para que ahora más tarde, cuando se distribuya, vaya a ser debatida.

El análisis de las posiciones que se fijen con relación a una materia está sustentada sobre la base del impacto económico, sobre todo de una materia como esta, e indistintamente para cualquiera. No es que le vamos a dar dos o tres días, sino que se ha debido distribuir completo para que nosotros argumentemos, y cinco días después, si le dan urgencia en la Cámara, podrá discutirse; de lo contrario, van a contravenir lo dispuesto dentro del Reglamento Interior y de Debates y la Constitución de la República.

Creo que traerlo por voluntad de la Junta Directiva e imponer el debate que se haya establecido en la Comisión, amerita que por lo menos las disposiciones legales de la materia se cumplan. Es lo que le exijo, señor Presidente. Es todo, ciudadano Presidente”.

Sin embargo, ese mismo día, un par de horas más tarde, y sin que se hubiese obtenido, repartido y analizado el respectivo *Informe de Impacto Económico*, la mayoría parlamentaria decidió aprobar el Proyecto en Primera Discusión. En efecto, antes de terminar la sesión de ese mismo día, 21 de junio de 2005, se decidió lo siguiente:

“EL SECRETARIO.- Ciudadano Presidente, hay un punto que está diferido que es la primera discusión del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela. Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.- Sírvase darle lectura al artículo 134 del Reglamento Interior y de Debates, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.- (*Lee*): "Artículo 134.- Todo proyecto de ley debe ser presentado ante la Secretaría y estará acompañado de una exposición de motivos que contendrá, al menos: (...) 5.- El impacto e incidencia presupuestario y económico referidos a la aprobación de la ley o, en todo caso, previo el informe de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional. (...) En caso de que, a criterio de la Junta Directiva, un proyecto no cumpla con los requisitos señalados, se devolverá a quien o quienes lo hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose mientras tanto el procedimiento correspondiente.

El proyecto que cumpla con los requisitos señalados será distribuido por la Secretaría a los asambleístas dentro de los cinco días siguientes a

su presentación.

En cada sesión se dará cuenta a la plenaria de los proyectos de ley recibidos por Secretaría. Para ser sometido a discusión, todo proyecto debe ser acompañado de la exposición de motivos y ser puesto a disposición de los asambleístas por parte de la Secretaría, al menos con cinco días de anticipación a la convocatoria para su primera discusión". Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.- Sírvase darle lectura al Informe del Proyecto de Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.- *(Lee)*: Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE. La Junta Directiva, con esta información previa, va a proponer una moción de urgencia dado que este Proyecto de Ley fue distribuido de acuerdo al Reglamento Interior y de Debates, y una vez evaluado su contenido en la tarde de hoy, considera que se cumplen los extremos reglamentarios ampliamente y propone a la plenaria, que es la única que puede dilucidar conflictos de interpretación sobre los alcances del Reglamento Interior y de Debates, que con su voto apruebe nuestra propuesta de debatir el día de hoy el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela.

En razón que es una moción de urgencia se somete a consideración. Los ciudadanos diputados y diputadas que estén por aprobar la moción de urgencia propuesta por la Junta Directiva, se servirán manifestarlo con la señal de costumbre. *(Pausa)* Aprobado.

Tiene la palabra el diputado Rodrigo Cabeza. *(En este momento los diputados se dirigen al Presidente protestando)*

EL PRESIDENTE.- Les pido un poco de silencio para escuchar al diputado Rodrigo Cabeza.

Puede hacer uso de su derecho de palabra desde su curul, ciudadano diputado Rodrigo Cabeza.

DIPUTADO CABEZA *(RODRIGO)* Ciudadano Presidente, colegas Diputados: Este país que nosotros representamos...

EL PRESIDENTE.- Le pido a la oposición que no sabotee esta sesión. Si ningún otro diputado va a intervenir, se cierra el debate. Los diputados y diputadas que estén por aprobar en primera discusión el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, se servirán manifestarlo con la señal de costumbre. *(Pausa)* Aprobado.

En consecuencia, se remite a la Comisión Permanente de Finanzas el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, a los fines de la elaboración del informe para su segunda discusión.

Se le ordena a la Guardia Nacional retirar al diputado Nicolás Sosa de la Cámara. Se exhorta a la oposición que recupere su calma y deje el saboteo. Ésta es una ley de alto interés para la República, y no vamos a permitir que la saboteen. Le exigimos que se sienten en sus curules.

Los diputados y diputadas que estén de acuerdo en darle carácter de urgencia reglamentaria al Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, se servirán manifestarlo con la señal de costumbre. *(Pausa)* Aprobado.

Se le da carácter de urgencia reglamentaria y se le pide al diputado Rodrigo Cabeza presentar el Informe en una semana. *(Aplausos)*".

Como vemos, a pesar de que los diputados no pudieron obtener el respectivo *Informe de Impacto Económico*, se decidió aprobar el Proyecto en Primera Discusión. Esto destaca que no hubo un estudio o debate amplio y de fondo sobre los riesgos y el impacto económico y financiero de esta reforma legislativa, que altera las reglas monetarias y fiscales básicas de una economía moderna, fundamentales para mantener el poder adquisitivo del salario y del ingreso familiar y que en nuestro país están recogidas en la Constitución.

Durante la sesión parlamentaria del 19 de julio de 2005, en la cual se aprobó el Proyecto en Segunda Discusión, varios parlamentarios insistieron en la ilegalidad para llegar a la cifra de Seis Mil Millones de Dólares. En este sentido, el Diputado Elías Mata señaló lo siguiente:

...Y pasó un tiempo y el golpe lo decidieron por seis millardos de dólares, seis mil millones de dólares, pero lo triste de todo esto, es que esto se hace sin ni siquiera tener un estudio de impacto económico, ni siquiera nos trajeron un estudio serio, de nivel óptimo de reservas internacionales, que es una discusión internacional, pero aquí no trajeron ni siquiera un estudio serio sobre eso, porque el único que existe lo hizo este Banco Central y aplicó cuatro metodologías y le dio que nivel óptimo era catorce; pero también nivel óptimo era veinticuatro mil.

Pero resulta ser que el doctor y PhD en economía y ex Presidente del Consejo Nacional de Economía, señor Hugo Chávez Frías, decidió que eran veinte mil. Decidieron pues que eran veinte mil millones de dólares y le quieren echar garra a seis mil. No sé por qué no se llevaron los nueve mil de una vez. Como que les dio pena. Deberían haber agarrado los nueve mil millones de dólares para que den el golpe como es, porque esa es la verdad.

El Diputado Cabeza respondió que aprobó la reforma a la Ley del Banco Central de Venezuela por las razones siguientes:

Ciudadano Presidente, colegas Diputados y Diputadas: Efectivamente, ese tema del monto fue discutido; no es un secreto decir que los diputados que adelantamos este trabajo, tenemos cerca de 6 meses al

lado del Gabinete Económico, con un grupo de asesores también de la Presidencia de la Asamblea Nacional, de la propia Comisión, de Sudeban y hubo unas corridas de modelos econométricos; hubo un cálculo de flujos, que nosotros mismos hicimos junto con PDVSA; y consideramos que éste era el monto adecuado con el que podría nacer Fonden.

De esta intervención se deriva que existen estudios técnicos no presentados ni en la Asamblea Nacional ni al país, por lo cual no se comprende por qué no se expusieron estos trabajos como parte de los argumentos a favor del impacto económico del Proyecto de Ley del Banco Central de Venezuela. Solicitamos muy respetuosamente a esta digna Sala Constitucional que en la consideración de este petitorio se evalúen estos estudios citados por el Diputado Cabeza, en contraste con la argumentación sustentada en este documento.

Se debe mencionar que también el artículo 86 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público exige que todo proyecto de Ley iniciado por el Ejecutivo Nacional deba estar acompañado de un informe jurídico, estudios técnicos sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como de un informe económico sobre el impacto o incidencia presupuestaria de la normativa o regulación. Con ello, se busca que la actividad reguladora y normativa del Estado responda a las verdaderas necesidades de la población y a la eficiencia y eficacia en la distribución del gasto público. De allí la exigencia de un análisis previo y detallado del impacto de cada medida, regulación o legislación en el presupuesto. En fin, estos principios buscan evitar improvisaciones normativas que puedan interferir seriamente en los compromisos previamente asumidos y en nuestra estabilidad económica, perturbando la efectividad en la distribución del gasto público.

Del debate parlamentario y del texto de la Reforma de la Ley no se pueden inferir los datos técnicos necesarios para poder calibrar y ponderar una medida tan trascendente y riesgosa para la estabilidad económica del país. Tampoco se contó en el debate público con el aporte del ente emisor, sobre las consecuencias de la transferencia sin contrapartida de parte de las reservas internacionales al FONDEN, dependencia del Ministerio de finanzas, destinado a usos fiscales.

La rapidez de la discusión parlamentaria, lo cual viola el mecanismo de formación de las leyes consagrado constitucionalmente, la ausencia de instrumentos técnicos indispensables para considerar un asunto de esta naturaleza y la ausencia del Banco Central de Venezuela, no permite determinar la verdadera naturaleza e impacto socioeconómico de las normas impugnadas. La alternativa compatible con el ordenamiento constitucional y monetario-financiero de la República, la cual pudo haber sido considerada por la Asamblea Nacional para lograr los cometidos de inversión real y social, entre otros fines, era y sigue siendo el solicitar al Poder Ejecutivo comprar en moneda nacional al BCV las divisas requeridas para transferir el FONDEN, con lo cual estas dejan de ser reservas internacionales y se sustrae de la liquidez monetaria nacional su contravalor, sin comprometer la capacidad del BCV de procurar la estabilidad de precios y el valor interno y externo de la moneda, como antes se ha explicado.

VI

Solicitud urgente de medida cautelar

Ciudadanos Magistrados, al haberse desconocido las competencias exclusivas y excluyentes del Banco Central de Venezuela, en abierta violación a lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se produce un fractura en el principio de la centralización de las divisas que ha existido en Venezuela para el manejo de la política monetaria y cambiaria y sus importantes objetivos de estabilidad de precios y del valor de la moneda. Esta situación genera, en un proceso gradual y sostenido, una serie de significativos daños de imposible o difícil reparación - como lo es la pérdida del poder adquisitivo del salario debido a crecientes presiones inflacionarias- por la sentencia definitiva de la presente acción de inconstitucionalidad.

En todo proceso jurisdiccional, incluyendo lógicamente aquellos destinados a impugnar los actos de contenido normativo, se requiere que el órgano de decisiones esté dotado de un amplio y efectivo poder cautelar que evite que el transcurso del tiempo necesario para obtener una sentencia de fondo se convierta en un daño excesivo para el que parece va a obtener la razón. De allí que la jurisprudencia comparada y la de esa Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha reconocido claramente ese poder cautelar amplio y contundente, capaz de suspender, en la etapa inicial del proceso, la vigencia de leyes u otros actos normativos, cuando éstos se presuman contrarios a la Constitución, o cuando puedan poner en peligro la efectividad del fallo definitivo.

Así, en varios casos esa Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha acordado *medidas provisionales innominadas*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 588 y 585 del Código de Procedimiento Civil, a los fines de *suspender la vigencia y aplicación de leyes u otros actos normativos*, mientras se tramita una determinada acción de inconstitucionalidad.

La suspensión parcial de leyes, ello es, de artículos de una ley impugnada, mientras se tramita la acción o recurso de inconstitucionalidad, ha sido acordada por esa Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia también, tomando en cuenta el daño en el ejercicio de derechos constitucionales de las personas afectadas por la aplicación de la ley. Así, la medida de suspensión parcial de la vigencia de un instrumento legal, ya ha sido expuesta en sentencia del 20 de febrero de 2001 (Caso: *Lidia Cropper*) con ocasión de una acción inconstitucionalidad e ilegalidad, conjuntamente con amparo cautelar, contra normas de la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, en la que la Sala dijo:

“...Ahora bien, la solicitud de amparo requerida supone una interrupción temporal de la eficacia del Decreto que fue impugnado conjuntamente con otras normas previstas en la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas.

Por tanto, lo solicitado implica una importante excepción a la presunción de validez de los actos legales que producen todos sus efectos desde el momento de su publicación en la Gaceta Oficial, aplicándose únicamente como medida excepcional cuando sea muy difícil reparar por sentencia definitiva los daños que resulten de la aplicación del contenido normativo del referido texto legal.

Sobre tal excepción, esta Sala se ha pronunciado, en sentencia del 25 de abril de 2000, caso: *Gertrud Frías Penso y Nelson Adonis León*, al señalar lo siguiente:

“(...) no debe olvidarse que la inaplicación de un instrumento

normativo como medida cautelar colide con la presunción de validez de los actos legales y su obligatoriedad desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República, de los Estados o Municipios, de modo que si no se maneja con equilibrio aquella inaplicación el principio de autoridad quedaría quebrantado, de allí que, para que pueda ser acordada, tiene que existir una verdadera y real justificación. Esta puede venir dada no sólo por los perjuicios materiales irreparables que puedan originarse de actos administrativos ejecutados con fundamento en el instrumento normativo conocido, sino por la jerarquía y la entidad de los derechos en juego. De tal forma, que si con la aplicación del instrumento normativo se afectan derechos consustanciales y fundamentales de la persona humana, que ontológicamente forman parte de la misma definición de los seres humanos, considerados como integrantes de una sociedad, como serían: el derecho a la libertad, al libre tránsito y a ser juzgados por sus jueces naturales, **la inaplicación** del artículo 82 del Código de Policía del Estado Yaracuy **está justificada**, en resguardo de la seguridad e interés del colectivo del Estado Yaracuy que desde el punto de vista estatal constituyen un interés público, atemperándose entonces el principio de la obligatoriedad de los actos normativos una vez publicados en la Gaceta Oficial así como el principio de autoridad” (Resaltado original).

En el mismo sentido, en la sentencia, de fecha 6 de febrero de 2001, caso: *Henrique Salas Romer*, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia señaló lo siguiente:

“Es por estas razones que esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia acuerda medida cautelar innominada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el texto del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de suspender los efectos de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, hasta tanto sea dictada sentencia definitiva en el presente juicio. Así se decide”.

De igual forma, en sentencia de fecha 13 de agosto de 2002, esta Sala Constitucional dispuso la suspensión de la vigencia de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; y en fecha 15 de julio de 2003, se ordenó la suspensión de una norma de la Ordenanza de Actividades Económicas del Municipio Chacao.

Para la procedencia de las medidas cautelares se requiere que exista una presunción grave del derecho que se reclama (*fumus*

bonis iuris) y el peligro del ulterior daño que se podría derivar del retardo de la sentencia definitiva (*periculum in mora*). En este sentido hay que recordar que la ilegalidad en que pueden incurrir los órganos del Poder Público exige que se ofrezca una salida urgente, para evitar el peligro de que la justicia pierda el camino de la eficacia.

Por tanto, lógica consecuencia del principio del derecho efectivo a la defensa y al debido proceso, garantizado por nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es la aplicación de las medidas cautelares en el proceso contencioso constitucional, cuando el transcurso del tiempo puede causar daños de imposible reparación por la sentencia definitiva.

En el caso de autos resulta procedente una medida cautelar que determine la suspensión inmediata y general de los artículos 113, 114 y la Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela, toda vez que se cumplen los dos requisitos de procedencia previstos en el párrafo 11 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

En efecto, en primer lugar ya hemos expuesto a lo largo del presente escrito los distintos argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues han sido dictadas en violación de las exclusivas competencias del Banco Central de Venezuela, poniendo en riesgo el respaldo de reservas internacionales del dinero en circulación aparte del hecho que esas divisas (que dejan de pertenecer al Banco Central de Venezuela) pasan a ser recursos fiscales extraordinarios. En segundo lugar, hemos visto como las llamadas reservas “excedentarias” no pasarán a formar parte del Presupuesto

Nacional, violando el principio constitucional que impide hacer ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley del presupuesto. La falta de consideración de las serias implicaciones sociales y económicas de estos mecanismos de financiamiento monetario, ampliamente conocidas a nivel internacional, en la determinación del monto de esas supuestas reservas “excedentarias” queda evidenciado al no haberse realizado ni esperado por ningún tipo de estudio económico pertinente, tal y como se revela en el debate parlamentario.

La Honorable Sala Constitucional ha establecido precisamente sobre este último particular, que la ausencia de estudios técnicos que fundamentan la viabilidad de la aplicación de normas legales, es razón suficiente para disponer la suspensión de las normas impugnadas. Esa es una de las denuncias en el presente caso, toda vez que la falta de estudios técnicos sobre la justificación financiera y económico-social de las normas impugnadas, produjo su inconstitucionalidad por irrazonable y desproporcionada. En este sentido, en sentencia de fecha 12 de noviembre de 2002 (caso: *Ley de Medicamentos*), expresó lo siguiente:

En el presente caso, las empresas accionantes, quienes por la naturaleza de las actividades que realizan, ostentan la legitimación activa de la presente acción, son los destinatarios principales de la ley, cuya anulación pretenden, y son precisamente los afectados por el cumplimiento de las normas establecidas en ella, que a su juicio producirían la violación de su derecho constitucionalmente consagrado a la libertad económica, así como de las sanciones que acarrea el incumplimiento de las mismas, con lo cual, a juicio de esta Sala, se cumple **prima facie**, con la prueba del buen derecho requerido.

En relación con el **periculum in mora**, observa la Sala que, éste se encuentra igualmente presente, y así lo demuestra el hecho de que la Ley de Medicamentos se encuentre en vigencia desde el momento en que fue publicada en Gaceta Oficial, el 3 de agosto de 2000, lo que obliga a los laboratorios accionantes a cumplir con las normas establecidas en ella, y que al hacerlo, según señalaron, se vería violentado, tanto el derecho a la salud de la población venezolana consagrado en la Constitución, como los derechos económicos de los

laboratorios farmacéuticos.

Observa la Sala que, atendiendo a lo señalado por los apoderados de los laboratorios accionantes, éstos se ven obligados a realizar fuertes inversiones de dinero para poder cumplir con las normas establecidas en los artículos 51 y 66 de la Ley de Medicamentos, con el primero de ellos, tendientes a adaptar las instalaciones de las empresas y las presentaciones de los productos para garantizar la distribución en dosis individualizadas, y en el segundo de los casos, como producto de los gastos que ocasionarían los estudios clínicos que deben llevar a cabo antes de que puedan ser distribuidos en el país los medicamentos importados. Gastos y costos que, indicaron los accionantes, no se encuentran en capacidad para asumir, lo que compromete tanto su estabilidad como empresas, como su permanencia en el país. En virtud de ello, considera la Sala que se evidencia la satisfacción del extremo exigido en cuanto al peligro de que se cause un perjuicio grave.

Hechas las constataciones anteriores, debe esta Sala señalar que el juez constitucional al hacer estudio de las medidas cautelares en el caso de las acciones por inconstitucionalidad, debe tener en cuenta el orden público donde pueden estar en juego intereses generales, por lo que debe poner en la balanza los intereses en conflicto y de tal manera verificar que con la medida en particular no se llegue a producir una lesión a intereses generales.

(...)

Ahora bien, planteadas como han sido, por la parte accionante, una serie de denuncias que cuestionan la constitucionalidad de dicha ley, y al comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil, observa esta Sala que, efectivamente los apoderados de los laboratorios farmacéuticos, en relación al artículo 51 de la Ley de Medicamentos, proporcionaron suficientes indicios para probar, tanto el riesgo de que quede ilusoria la ejecución del fallo, como el riesgo de que puedan causarse graves lesiones y de difícil reparación, considerando que el referido artículo regula la distribución de medicamentos en el país, lo que influye directamente en la población por tratarse del derecho de acceso a los medicamentos, así como también, en las empresas distribuidoras de los mismos, las cuales podrían ver cercenado su derecho a la libertad económica. En razón de que dicha norma se encuentra actualmente en vigencia, considera prudente la Sala, suspender los efectos del artículo 51 de la Ley de Medicamentos, hasta tanto se dicte la decisión de fondo de la presente acción, y así se declara.

Por último considera prudente la Sala indicar, en vista del carácter normativo del acto contra el cual opera la cautela, y los efectos generales del mismo que, la suspensión ordenada tiene efectos **erga omnes**, y así se declara.

Por otra parte, y en relación con el *periculum in mora* consideramos que es indudable que la aplicación y efectiva ejecución de las normas impugnadas (y en particular de la Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela) generó la disminución de las reservas internacionales

y perdió respaldo la liquidez monetaria interna. Recordemos que esta Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela ordena la entrega al Ejecutivo Nacional de **Seis Mil Millones de Dólares (US\$ 6.000.000.000,00)**.

Ello implica el inicio de un proceso de deterioro macroeconómico gradual y sostenido. Este se reflejara en el ya presente y dañino proceso inflacionario, el cual es represado pero no corregido por los controles de precio y subsidios alimentarios, al no sustraerse de la liquidez monetaria la contraparte de bolívares correspondientes a esas divisas. La creciente acción del Banco Central de Venezuela con su política de absorción monetaria, para retirar los excedentes de bolívares creados principalmente por el uso de los ingresos petroleros convertidos en bolívares y por el doble uso monetario de las divisas trasladadas a FONDEN, tiene un enorme costo y tiene límites en el tiempo. En efecto, el monto de las operaciones de absorción de corto plazo del BCV, en continuo crecimiento, en enero 2006 llegaron a la cifra de **treinta billones de bolívares (Bs. 30.000.000.000.000,00)**, la cuales son remuneradas a un promedio cercano al 10% anual, y constituyen una pesada carga sobre los resultados financieros del BCV. Estas medidas de corto plazo, los controles de precio y subsidios no podrán contener las presiones monetarias creadas por la inconstitucional medida de transferir una importante parte de las reservas internacionales del BCV, a un fondo para fines fiscales fuera del Presupuesto Nacional (FONDEN). Estos daños eventuales, contenidos temporalmente, serían de imposible o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

En este sentido, esta Sala ha tenido oportunidad de suspender cautelarmente la aplicación de normas de la Ley de Tierras y

Desarrollo Agrario, sobre el fundamento de los perjuicios económicos que ocasionaría su aplicación sin haber previsto precisamente el origen de los recursos presupuestarios para hacer frente a los compromisos que creaba dicha Ley. Así, en su sentencia de fecha 3 de septiembre de 2002 (caso: *Ley de Tierras*), estableció lo siguiente:

Cuestión diferente es el contenido de las Disposiciones Transitorias, en especial la Décima y la Décima Segunda, cuyo texto transcrito previamente en este fallo, contienen disposiciones, que hacen presumir una violación de los derechos laborales denunciados, por cuanto no se señala que Organismo asumirá la obligaciones del Instituto, no se indica cual es el órgano del Ejecutivo que asumirá tales obligaciones, así como tampoco se señala de donde emanaran los dineros para asumir tal compromiso, y en las normas no se indican que parámetros debe seguir la Junta Liquidadora, conforme a las leyes vigentes sobre la materia, para proceder a la liquidación del Instituto, sin prever siquiera la posible inserción del personal, que cumpliendo con los requisitos legales, pueda continuar prestando sus servicios en los nuevos entes que se crean, todo lo cual parece darle la razón a la accionante, cuando indica que se les esta violando “ *la exigibilidad inmediata de todos y cada uno de los beneficios laborables establecidos en la Constitución*”.

En virtud de las consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales antes expuestas, estima pertinente esta Sala señalar - sin que ello implique un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado- que al establecer la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tales normas impugnadas y que se encuentran en las Disposiciones Transitorias de la dicha ley, hacen presumir la violación constitucional denunciada, por lo cual se les podría causar un daño irreparable a los trabajadores, porque están quedando sin soporte el pago de sus prestaciones, así como al dar por terminada la relación de trabajo, su estabilidad laboral, situación que de considerarse procedente la acción de nulidad en la definitiva, ya se habría ocasionando el daño, que los trabajadores a través de la Federación recurrente, están denunciando.

En el presente caso debemos destacar que ya el Banco Central de Venezuela ha puesto a la orden del Ejecutivo Nacional (FONDEN S.A.) las divisas solicitadas. De allí, que se requiere un pronunciamiento urgente de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que ordene la suspensión de las normas impugnadas, y el uso de dichos recursos acumulados en FONDEN hasta tanto exista una decisión definitiva. También se debe paralizar la transferencia de divisas restantes de PDVSA a

FONDEN, para ser usadas fuera del Presupuesto Nacional por parte del Ejecutivo Nacional.

Por tanto, en el presente caso se han cumplido suficientemente los requisitos de procedencia de las providencias cautelares, razón por la cual solicitamos que se dicte una medida preventiva, conforme a lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines que se ordene la suspensión de las normas impugnadas, hasta tanto exista una decisión definitiva, y con ello se paralice la transferencia de las divisas restantes del BCV al Ejecutivo Nacional (FONDEN), todo ello mientras dure la tramitación de la presente acción de inconstitucionalidad.

VII

Petitorio Final

Con base en los anteriores argumentos de hecho y de derecho, solicitamos muy respetuosamente a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que se declare con lugar, la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia:

1.- Se declare la nulidad, por razones de inconstitucionalidad de las normas contenidas en los artículos 113, 114 y la Disposición Transitoria Décima de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.232 del 20 de julio de 2005, por ser violatorias de los artículos 318 y 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al socavar las competencias y funciones del Banco Central de Venezuela y poner en riesgo la estabilidad de precios y del valor interno y

externo de la unidad monetaria, con la pérdida de respaldo de reservas de nuestra moneda; por ser violatorias del artículo 314 de nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al violar el principio de legalidad del gasto público.

2.- Se suspenda cautelarmente la aplicación de las normas impugnadas, mientras dure la tramitación del presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; y

3.- Se extiendan los efectos de la decisión hasta el momento de la promulgación de la Ley del Banco Central de Venezuela, es decir, que se le de al fallo efectos *ex-tunc* y *ex-nunc*, toda vez que se trata de vicios graves de inconstitucionalidad que afectan sustancialmente la estabilidad económica y el bienestar social de los venezolanos. El Poder Ejecutivo Nacional no se ve impedido de hacer uso de las divisas en poder de la autoridad monetaria, *luego de cancelar el correspondiente contravalor en moneda nacional*, y proceder a registrar el Fondo (FONDEN) como parte de la Ley de Presupuesto de acuerdo al artículo 314 de la Constitución, no existiendo afectación a las políticas públicas.

A todos los efectos de la presente acción constitucional, se establece como domicilio procesal la siguiente dirección: Centro Comercial Ciudad Tamanaco, Nivel C-1, Centro Profesional Tamanaco, oficina 19, Escritorio Delgado Salazar Gutiérrez Ceballos y Asociados, telf. 02129594415.

Es Justicia, en Caracas a los ocho días del mes de marzo de 2006.