

CRÓNICA SOBRE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA CON MOTIVO DE LA AUSENCIA DEL TERRITORIO NACIONAL DEL PRESIDENTE (RE-ELECTO) DE LA REPÚBLICA, A PARTIR DEL 9 DE DICIEMBRE DE 2012

Allan R. Brewer-Carías

CRÓNICA I: PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL INICIO DEL PERÍODO CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN ENERO DE 2013. 29-12-2012

CRÓNICA II: SOBRE LA INÚTIL, SUPERFLUA Y ABSOLUTAMENTE LIMITANTE DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES EN EL VICEPRESIDENTE EJECUTIVO PUBLICADA EL 26 DE DICIEMBRE DE 2012, CUANDO POR LA FALTA TEMPORAL DEL PRESIDENTE, EL VICEPRESIDENTE YA DEBÍA HABER ESTADO EN EJERCICIO DE TODAS LAS FUNCIONES SUPUESTAMENTE “DELEGADAS” (AL MENOS HASTA CUANDO ABANDONÓ EL TERRITORIO NACIONAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2012.

31-12-2012

CRÓNICA III: SOBRE LA INÚTIL, SUPERFLUA Y ABSOLUTAMENTE LIMITANTE DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES EN EL VICEPRESIDENTE EJECUTIVO PUBLICADA EL 26 DE DICIEMBRE DE 2012, CUANDO POR LA FALTA TEMPORAL DEL PRESIDENTE, EL VICEPRESIDENTE YA DEBÍA HABER ESTADO EN EJERCICIO DE TODAS LAS FUNCIONES SUPUESTAMENTE “DELEGADAS” (AL MENOS HASTA CUANDO ABANDONÓ EL TERRITORIO NACIONAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 2012)

París, en la rue de Saints Pères, 01-01-2013.

La delegación de atribuciones por parte del Presidente de la República en otros órganos del Ejecutivo Nacional, en general, y parafraseando uno de los considerandos del Decreto N° 9.315 DE 9 de diciembre de 2012* dictado por el Presidente H. Chávez al delegar atribuciones en el Vicepresidente Ejecutivo, sin duda puede considerarse como “una figura jurídica, constitucional y legalmente establecida,” específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública, que puede contribuir a “agilizar el trámite de materias sujetas a la decisión del Primer Mandatario Nacional.” Sin embargo, ello constituye una inútil y redundante decisión, cuando el funcionario en quien se delegan tales atribuciones ya las tiene en virtud de previsiones constitucionales.

Y ello es precisamente lo que ocurrió con el mencionado Decreto No. 9.315 de 9 de diciembre de 2012, que dictó el Presidente Chávez el mismo día cuando se ausentó del país para ser sometido a una operación quirúrgica en La Habana, para lo cual fue autorizado por el Asamblea Nacional, siendo ese en realidad su último decreto presidencial dictado en Caracas. Por esa ausencia del territorio nacional, a partir del 9 de diciembre de 2012, fecha del Decreto, se produjo la situación constitucional de falta temporal del Presidente, la cual

* Originalmente publicado en *Gaceta Oficial* No. 40.077 de 21 de diciembre de 2012, y republicado en *Gaceta Oficial* No. 40.078 de 26 de diciembre de 2012.

debió ser automáticamente suplida por el Vicepresidente Ejecutivo, quien por ello debió pasar a ejercer todas las funciones del Presidente de la República.

En consecuencia, si ello era así, ningún sentido tenía entonces proceder a “delegarle” unas funciones que el Vicepresidente Ejecutivo comenzaba ejercer automáticamente, de pleno derecho, ese mismo día, sobre todo porque en contrario a lo afirmado en otro de los “Considerandos” del mismo Decreto, el “tratamiento médico” al cual el Presidente anunciaba que debía “ser sometido,” lo limitaba en forma total “en el desempeño del cargo,” al punto de no poder volver a ejercer las funciones inherentes al mismo.

El Decreto de delegación No. 9.315 de 9 de diciembre de 2012, en todo caso, sólo fue publicado diecisiete días después de que se iniciara la ausencia temporal del Presidente y de que fuera operado en La Habana, en la *Gaceta Oficial* No. 40. 077 el 21 de diciembre de 2012, lapso durante el cual, postrado como estaba el Presidente en un hospital en el extranjero pasando por un complejo proceso postoperatorio, había estado y estaba total y absolutamente incapacitado para gobernar. En esa circunstancia, fue a partir de la publicación del Decreto de delegación el 26 de diciembre, cuando el mismo comenzó a surtir efectos.

El Decreto de delegación, según se anunció oficialmente, era referido básicamente a medidas de tipo económico-financiero del sector público, y “delegaba” en el Vicepresidente Ejecutivo las siguientes atribuciones (que si se hubiera aplicado la previsión constitucional del artículo 239.8 que le asigna el deber de suplir las faltas temporales del Presidente de la República, ya hubiera tenido): 1. créditos adicionales; 2. traspasos de partidas presupuestarias; 3. rectificaciones al presupuesto; 4. operaciones de crédito público; 5. prórroga para la liquidación de órganos o entes públicos; 6. nombramiento de algunos altos funcionarios públicos; 7. afectación para expropiación; 8. reforma organizacional de entes descentralizados; 9. puntos de cuenta ministeriales sobre las anteriores materias; 11. las actuaciones presidenciales como parte de cuerpos colegiados; 12. jubilaciones especiales a funcionarios; 13. puntos de cuenta ministeriales sobre adquisición de divisas; 14. puntos de cuentas sobre presupuestos de los entes descentralizados; 15. insubsistencias presupuestarias; 16. exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado; 17 exoneraciones del Impuesto sobre la renta; así como 18. todas las decisiones administrativas previstas en la Constitución y las leyes (art. 1). Toda esta enumeración de atribuciones, en la cual no está en forma alguna delegación posible al Vicepresidente para designar un “Vicepresidente encargado,” por supuesto, era redundante e inútil, pues toda ellas no sólo las podía sino las debía ejercer el Vicepresidente Ejecutivo supliendo la falta temporal del Presidente.

Sin embargo, así no lo entendió el gobierno desde que en 2011 comenzó el tratamiento médico en el exterior al Presidente de la República, ignorándose el hecho de que el Vicepresidente suple automáticamente las faltas temporales del Presidente como las que han ocurrido por los viajes al exterior por razones médicas. Ello, sin embargo, lo obviaron tanto el Presidente como los Vicepresidentes Ejecutivos en funciones, razón por la cual se acudió a la en este caso redundante figura de delegación de facultades al Vicepresidente para que las ejerciera, precisa y básicamente, durante las faltas temporales del Presidente.

Fue en esa orientación que se dictó entonces el Decreto No. 9315 del 9 de diciembre de 2012, que derogó el previo No. 9222 de 16 de octubre de 2012 (*Gaceta Oficial* No. 40.031 de 18-10-2012), en el cual, tal como apareció en su versión firmada por el Presidente (se trató en efecto del último decreto que el Presidente de la República firmó estando en

Caracas) publicada en *Gaceta Oficial* No. 40.077 del 21 de diciembre de 2012, se estableció una muy importante limitante para el ejercicio de sus competencias (incluyendo algunas de las delegadas) por parte el Vicepresidente, y quizás esa era la intención de no considerar aplicable el artículo 239.8 de la Constitución, *sometiendo todos sus decretos y actos a "previa consulta con el Presidente,"* y a dictarlos siempre, todos, en Consejo de Ministros,

El numeral 10 del artículo 1 del Decreto No 9315 de 9 de diciembre de 2012 publicado en la *Gaceta.Oficial* No. 40.077 de 21 de diciembre de 2012,* en efecto estableció la facultad delegada de:

10. "Dictar los decretos y actos **previa consulta al Presidente de la República, y aprobados en Consejo de Ministros** distintos a los señalados en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del presente artículo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35 y 38 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública."

Fue la voluntad del Presidente de la República, por tanto, al ausentarse del país, considerar (aún cuando inconstitucionalmente), que el Vicepresidente no lo suplía automáticamente durante su ausencia temporal, por lo que procedió a delegarle atribuciones, y además, procedió a someter absolutamente todos los actos que dictase distintos a los expresamente delegados en los 8 primeros numerales del artículo 1 del decreto referidos a temas de finanzas públicas, a consulta previa al Presidente y a su aprobación en Consejo de Ministros.

Con base en tal decreto de delegación, por tanto, era evidente que el Vicepresidente Ejecutivo: primero no podía dictar ningún acto en ejercicio de sus funciones (distinto a los referidos a las materias financieras indicadas) sin la consulta previa al Presidente; y que en ningún caso podía dictar actos ejecutivos sólo, sino en Consejo de Ministros.

Tal Decreto, por tanto, en las circunstancias en las cuales se dictó el 9 de diciembre de 2012 y en particular, en las que existían para el momento en el cual se publicó (21-12-2013) y se republicó (26-12-2012), momento en el cual por la gravedad postoperatoria el Presidente ausente éste estaba totalmente incapacitado para gobernar, la previsión del artículo 1.10 del Decreto le impedía al Vicepresidente materialmente dictar decisión alguna, al imponerle la obligación de someter a una "previa consulta al Presidente de la República" todos sus actos.

El decreto de delegación, como se dijo, se republicó en la *Gaceta Oficial* No. 40.078 del 26 de diciembre de 2012, por supuestas "fallas en los originales" que no se especificaron, supuestamente referidas "únicamente en un inconveniente en la enumeración de los artículos", quedando sin embargo la limitante impuesta al Vicepresidente (art. 1.10) sin modificación, en el sentido de que en todo caso, salvo las materias económicas delegadas (numerales 1 a 8 del art. 1) debía consultar previamente al Presidente, y en ningún caso podía dictar actos ejecutivos sólo, sino siempre en Consejo de Ministros. La primera limitante, por lo demás, a partir del 10 de diciembre era de imposible superación por la imposibilidad fáctica que había de que al Presidente pudiera consultársele nada sobre gobierno, dada su postración postoperatoria. La segunda limitante obligaba al Vicepresidente Ejecutivo a gobernar siempre en Consejo de Ministros.

* En la reimpresión por "fallas en los originales" aparecida en la *Gaceta Oficial* No. 40.078 de 26 de diciembre de 2012, el numeral conservó el mismo texto.

Era jurídicamente imposible, por tanto, conforme a tal Decreto de delegación, que el Vicepresidente Ejecutivo, sin consultar previamente al Presidente de la República y sin aprobación en Consejo de Ministros pudiera por ejemplo nombrar, él solo, a un “Vicepresidente Encargado” para suplirlo a él mismo, y así ausentarse del país, originando su propia falta temporal, por carecer totalmente de competencia para ello. Ello hubiera sido una especie de delegación de facultades delegadas en cuyo caso se hubiera violado no sólo el propio texto del artículo 1,10 del Decreto de delegación sino el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública al cual remitía, que establece que la delegación no procede “3. Cuando se trate de competencias o atribuciones ejercidas por delegación”

A pesar de todo ello, sin embargo, al día siguiente de “reimprimirse” el Decreto de delegación presidencial, el Vicepresidente Maduro procedió a designar un funcionario para suplirlo a él mismo, como “Vicepresidente Encargado” y ejercer incluso las facultades que le había delegado el Presidente.

CRÓNICA IV: SOBRE LA DESIGNACIÓN DE UN “VICEPRESIDENTE ENCARGADO” POR TRES DÍAS, POR UN VICEPRESIDENTE EJECUTIVO “POR DELEGACIÓN DEL PRESIDENTE” QUIEN NO LE DELEGÓ TAL ATRIBUCIÓN, IMPIDIÉNDOLE SUPLIR SU FALTA TEMPORAL

París, en la rue des Saints Pères, 03-01-2013

El día 2 de enero de 2013, circuló la *Gaceta Oficial* No. 40.080 de fecha 28 de diciembre de 2012, y con ella, se pudo conocer el contenido del Decreto No. 9333 de fecha 27 de diciembre de 2012 que se había anunciado en la prensa, mediante el cual el Presidente Hugo Chávez Frías, él mismo, y a la vez el Vicepresidente Ejecutivo, Nicolás Maduro, por delegación del primero, había nombrado a Héctor Navarro como:

“Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela, en calidad de Encargado, a partir del 28 de diciembre de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2012, ambas fechas inclusive.”

Ello significó que para cuando dicha *Gaceta Oficial* estuvo disponible a la lectura de los ciudadanos, no sólo la condición de “Vicepresidente Encargado” del Sr. Navarro ya había cesado, al haber tenido su nombramiento una fecha fija de terminación el 31 de diciembre de 2012, sino que se estaba produciendo la confirmación en forma auténtica de que a partir del 1 de enero de 2013, definitivamente nadie ejercía en Venezuela la Presidencia de la República en Venezuela, ya que el Presidente estaba fuera del territorio nacional, postrado en una cama de hospital en La Habana totalmente inhabilitado para ejercer el cargo; el Vicepresidente Ejecutivo también estaba fuera del territorio nacional, de visita al enfermo en La Habana, aún cuando había anunciado su regreso para el día 2 de enero; y el supuesto “Vicepresidente Encargado” por sólo tres días (28 al 31 de diciembre), ya para el 2 de enero cuando se conoció el texto del decreto que lo nombraba, había cesado en sus funciones.

Pero además, independientemente de la temporalmente inefectiva designación de un Vicepresidente Encargado por tres días mediante un decreto que nadie conoció sino cuando

ya había cesado la encargaduría, lo que interesa destacar desde el punto de vista constitucional, es la figura del “Vicepresidente Ejecutivo Encargado.”

Es evidente que la designación de los funcionarios públicos sólo puede realizarse por el funcionario competente, siendo una condición de validez del acto de designación, la competencia de que quien lo dicte, que debe ser expresa, en el sentido de que no se presume, debiendo estar establecida en la Constitución o en la ley.

En cuanto al Vicepresidente Ejecutivo, la Constitución es absolutamente clara y precisa al indicar que dicho funcionario sólo puede ser designado, única y exclusivamente, por el Presidente de la República (art. 236.3), pudiendo considerarse dicho acto como un acto de gobierno dictado en ejecución directa de atribuciones constitucionales, siendo dicho funcionario su órgano directo y colaborador inmediato (art. 238), de su libre nombramiento y remoción (art. 236.3).

Siendo el nombramiento del Vicepresidente Ejecutivo de la competencia exclusiva del Presidente, éste es el único que también podría resolver designar a un funcionario como “encargado” de la Vicepresidencia Ejecutiva (principio del paralelismo de la competencia), por ejemplo, en caso de falta temporal del Vicepresidente titular. En ningún caso, un funcionario que ha sido designado por otro puede, a su vez, encargar de su propio cargo, a su propio arbitrio, a otro funcionario. Por tanto, no puede el Vicepresidente Ejecutivo, “encargar” por su propia decisión, a otro funcionario como encargado de su propio cargo. Ello sería, por ejemplo, como admitir que un Ministro designado por el Presidente de la República pueda, él mismo, a su voluntad, designar como “encargado” de su propio cargo ministerial a un funcionario distinto; o que un Director de un Ministerio designado por el Ministro respectivo pudiera, él mismo, a su propia voluntad, designar como encargado de su propio cargo de director a un funcionario distinto.

En consecuencia, es esencialmente inconstitucional que el Vicepresidente Ejecutivo designe a un “Vicepresidente Encargado”, nombramiento que sólo podría efectuar quien nombró al Vicepresidente Ejecutivo, que es el Presidente de la República. Sin embargo, lo contrario fue precisamente lo que ocurrió en el caso del Decreto No. 9.333 de 27 de diciembre de 2012, el cual apareció en su encabezamiento como dictado por “Hugo Chávez Frías” Presidente de la República,” lo cual era falso, “en ejercicio de la atribución **que me confiere** el numeral 3 del artículo 236 de la Constitución,” y a renglón seguido procedió el Sr. Nicolás Maduro Moros, Vicepresidente Ejecutivo de la República, sin indicar que hubiera consultado previamente al Presidente (lo que evidentemente era imposible), “por delegación del Presidente de la República Hugo Chávez Frías, según Decreto N° 9.315 de fecha 09 de diciembre de 2012, publicado en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.077 de fecha 21 de diciembre de 2012, reimpresso en la Gaceta Oficial N° 40.078, de fecha 26 de diciembre de 2012” a emitir un decreto mediante el cual resolvió:

“Artículo 1°. Nombro Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela, en calidad de Encargado, a partir del 28 de diciembre de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2012, ambas fechas inclusive, al ciudadano HÉCTOR AUGUSTO NAVARRO DÍAZ, titular de la cédula de identidad N° V- 3.714.184.”

El Decreto, por otra parte, está firmado solamente por el Vicepresidente Encargado, sin haber aprobado el texto en Consejo de Ministros como lo exigía el decreto de delegación.

El texto del decreto, por supuesto, es ambiguo, pues se dice que lo dicta Chávez “en ejercicio de la atribución *que me confiere* el numeral 3 del artículo 236 de la Constitución,” pero en realidad lo dictó N. Maduro como Vicepresidente Ejecutivo, “por delegación del Presidente” citando el Decreto N° 9.315 de fecha 09 de diciembre de 2012 (publicado el 21 de diciembre y reimpresso el 26 de diciembre de 2012). Sin embargo, basta leer dicho decreto para constatar que en el mismo no hay delegación alguna al Vicepresidente para que pueda nombrar un “Encargado” de su propio cargo, y precisamente por ello el Decreto de nombramiento del “Vicepresidente Encargado” no se basa en ningún numeral del artículo 1 del Decreto de delegación, precisamente porque ninguno prevé tal posibilidad o atribución.

En realidad, la única atribución “delegada” por el Presidente en el Vicepresidente Ejecutivo conforme a ese Decreto de delegación, que tiene relación con el nombramiento de funcionarios públicos, es la establecida en el ordinal 6 del artículo 1, que se refiere a “Dictar los Decretos mediante los cuales se nombran a Viceministros, así como a los Presidentes y miembros de las Juntas Directivas de los entes descentralizados funcionalmente cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República conforme a su instrumento de creación,” lo cual no se refiere en forma alguna a la potestad de nombrar un Vicepresidente Ejecutivo, así fuera “encargado.” Por otra parte, dicha decisión de nombrar un Vicepresidente nunca podría considerarse como una decisión “de carácter administrativo que me son atribuidas (al Presidente) por la Constitución y la Ley” como reza el numeral 18 del artículo 1 del Decreto de delegación, pues el nombramiento de un Vicepresidente, así sea como “Encargado,” es un acto de gobierno en el sentido de que lo dicta el Presidente en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Por último es de observar que el Vicepresidente Ejecutivo, al nombrar un “Vicepresidente Encargado” de su propio cargo, en definitiva lo que hizo fue en la práctica delegar en el “Vicepresidente Encargado” las atribuciones que el Presidente le había delegado en el Decreto de delegación, lo cual como se dijo es contrario a la previsión del artículo 35.3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Todo este embrollo, por supuesto tiene un solo origen, que fue la inconstitucional negativa del Presidente a considerar que en sus faltas temporales lo suple el Vicepresidente, y la inconstitucional negativa del Vicepresidente Ejecutivo de cumplir sus atribuciones constitucionales, entre las cuales está, ante todo, la de suplir al Presidente de la República (art. 239.8).

En todo caso, hasta el 3 de enero de 2013, no había en Venezuela nadie que condujera la acción de gobierno: había falta temporal del Presidente, quien estaba inhabilitado por complicaciones postoperatorias en un hospital de La Habana; también había falta temporal del Vicepresidente Ejecutivo quien no estaba en el país, por estar también en La Habana; y el Vicepresidente Ejecutivo “Encargado” había cesado en tal supuesto carácter el 31 de diciembre de 2012.

El 3 de enero, sin embargo, regresó a Venezuela el Vicepresidente Ejecutivo N. Maduro, seis días después de haber abandonado el territorio nacional. Estando el Vicepresidente supliendo al Presidente, su ausencia del país por viaje al exterior por más de 5 días, debió someterse al mismo régimen previsto en el artículo 235 para los viajes del Presidente, en virtud de estar constitucionalmente supliendo al Presidente de la República, en cuanto a la necesidad de solicitar la autorización de la Asamblea Nacional. En este caso, no ocurrió eso, violándose la Constitución. Suplir al Presidente, sin duda equivale a estar

encargado de la Presidencia, por lo que el Vicepresidente no sólo tiene y ejerce las atribuciones del Presidente sino también sus obligaciones.

Bajo ese ángulo, debe aclararse que no es ningún “desatino” que se pueda decir que en los casos de ausencia del Presidente del territorio nacional, el Vicepresidente está encargado de la Presidencia durante la falta temporal. Ello no significa que se desconozca la titularidad del Presidente sobre su cargo, aún cuando el ejercicio del mismo esté temporalmente en manos de quien lo suple constitucionalmente que es el Vicepresidente.*

* Es un error del Ministro de Ministro del Poder Popular para la Comunicación e Información, Ernesto Villegas Poljak, afirmar en carta dirigida a Globovisión de fecha 3 de enero de 2013, que el Presidente Chávez era el único Presidente en ejercicio del cargo, cuando era evidente y elemental que no lo estaba, por estar postrado en una cama de hospital en La Habana, completamente inhabilitado para gobernar. Una cosa es la titularidad del cargo y otra cosa su ejercicio. El 3 de enero, una vez que el Vicepresidente regresó al país, éste comenzó de nuevo a suplir al Presidente en el ejercicio del cargo, sin que ello implique negarle la titularidad del cargo. Véase la carta en: <http://www.lapatilla.com/site/2013/01/03/villegas-a-globovision-el-unico-presidente-de-venezuela-se-llama-hugo-chavez-carta/>